



unam - ents



---

Universidad Nacional Autónoma de México Escuela Nacional de Trabajo Social

## **Análisis institucional**

Lic. Amelia Margarita Contreras Tébar

Área: Metodología y Práctica de Trabajo Social

Semestre: 9

Créditos: 5

Carácter: Obligatoria

## CONTENIDO

	Pág.
Presentación	3
Introducción	4
Objetivo	6
Perfil de egreso	6
Temario general	8
Diagrama conceptual	9
Unidad 1 Las Instituciones y su papel en el Estado	10
Unidad 2 Aspectos y elementos para el diagnóstico y el análisis institucional.	54
Unidad 3 Estrategias de intervención profesional.	73
Unidad 4 Elementos teóricos y metodológicos para la sistematización de la práctica profesional y para la elaboración de un modelo para la intervención del Trabajador Social Institucional.	84
Glosario	91
Preguntas frecuentes	96
Anexo A. Guía de investigación	100
Anexo B. Estructura para el trabajo final	104

## PRESENTACIÓN

La Escuela Nacional de Trabajo Social inició sus estudios de *Licenciatura en Sistema Universidad Abierta*, en el año escolar 2003, con el Plan de Estudios aprobado por el H. Consejo Universitario el 10 de julio de 1996. Fue reestructurado en el año 2002 con aprobación del Consejo Académico del Área de las Ciencias Sociales, en su sesión del 26 de noviembre de 2002.

En el Sistema Universidad Abierta, la relación entre asesores, estudiantes y material didáctico es fundamental. En este sentido, en la Escuela se prestó especial atención para lograr mayor calidad en los materiales.

De esta manera, el material que ahora te presentamos debe constituirse en una herramienta fundamental para tu aprendizaje independiente. Cada uno de los componentes que lo integran guardan una congruencia con el fin de que el estudiante pueda alcanzar los objetivos académicos de la asignatura.

El material pretende desarrollar al máximo los contenidos académicos, temas y subtemas que son considerados en el programa de estudio de la asignatura. Esto no pretende soslayar el papel y responsabilidad preponderante del estudiante, que debe profundizar en la búsqueda de conocimientos en todas aquellas fuentes que tenga a su alcance hasta hacer realidad los objetivos y el perfil de egreso propuesto.

Este material es perfectible, por ello, con el apoyo de las experiencias de los estudiantes y otros profesores, serán revisados y actualizados de manera permanente por el asesor, cuyos aportes sin duda, contribuirán para su mejora y enriquecimiento.

Te damos la más cordial bienvenida y te deseamos toda clase de éxitos en los estudios que inicias en esta, tu Escuela: la **Escuela Nacional de Trabajo Social** de la **Universidad Nacional Autónoma de México**.

## INTRODUCCIÓN

El área de metodología y práctica de trabajo social tiene como objetivo proporcionar al estudiante los conocimientos que le permitan comprender, analizar y aplicar los elementos que constituyen el proceso metodológico para la intervención profesional. Dentro de esta área se encuentra la asignatura Análisis Institucional, la cual es de gran importancia en la formación escolar, porque prepara formalmente al estudiante para el desempeño laboral.

El Análisis Institucional lo podemos definir como “la intervención dirigida a que una determinada institución desarrolle al máximo su capacidad”.<sup>1</sup> Comprende el conjunto de instituciones de diferentes tipos, servicios y procedimientos que, a través de la implementación de programas sociales, atiendan las necesidades de las personas, con la finalidad de buscar un desarrollo social.

Por lo tanto, el Análisis Institucional, resulta del análisis de los resultados de una investigación aplicada que intenta determinar el valor de un esfuerzo, para otorgar un servicio de beneficio social. También es una alternativa para conocer la realidad y transformarla, como vía para lograr el mejoramiento continuo de las instituciones. Es por ello que a lo largo de la materia se buscará llevar a la práctica los conocimientos del estudiante, con la realización de un trabajo de investigación, apoyado en la teoría de sistemas.

Para su desarrollo, la materia se ha dividido en cuatro unidades temáticas: la primera unidad denominada: “ Las instituciones y su papel en el Estado”, se aborda de manera muy general, qué es el Estado, los elementos que lo componen, sus fines y sus funciones; y también se retoma lo que sucede en las instituciones, a través del análisis de su contexto externo; en la segunda unidad, “Aspectos y elementos para el diagnóstico y el análisis institucional”, se revisará brevemente la teoría de sistemas y se justificará el por qué se utiliza esta corriente sociológica y no otra para

---

<sup>1</sup> Ma. Teresa Socorro López, *et. al.* “Temario para la preparación de oposiciones” en *Antología de Trabajo Social*. Vol. II, Servicios Sociales. Edit. MDA, España 2001, p. 167.

el análisis institucional, también se resaltarán la importancia que tiene, para todo profesional de Trabajo Social, conocer: las políticas que rigen una institución, su estructura, los programas que maneja, los servicios que presta, su cobertura y el perfil de los usuarios; todo lo anterior con el propósito de guiar al estudiante en la elaboración de un diagnóstico institucional; en la tercera unidad, “Estrategias de intervención profesional”, se revisarán los lineamientos para la elaboración de un modelo de intervención del Trabajador Social en instituciones y se planteará una estrategia de intervención de acuerdo a las unidades anteriores ; por último en la cuarta unidad, “Elementos teóricos y metodológicos para la sistematización de la práctica profesional y para la elaboración de un modelo para la intervención del Trabajador Social Institucional”, se revisarán brevemente los modelos de sistematización y su manejo, para concluir el análisis institucional que se ha trabajado a lo largo de la asignatura.

La participación de los trabajadores sociales en la coordinación de programas y proyectos sociales en una institución, es de suma importancia, ya que les permitirá participar en la toma de decisiones, además, sus conocimientos les permitirán ser colaboradores activos dentro de la institución e impulsar procesos que podrían llegar a influir en las políticas públicas, para alcanzar un desarrollo social sustentable.

## **OBJETIVO**

Que el estudiante interprete la función social de las instituciones abocadas a la ejecución de las políticas sociales y el papel que en ellas desempeña el Trabajador Social, analizando las perspectivas y limitaciones del ejercicio profesional.

## **PERFIL DE EGRESO**

### **Vinculación con asignaturas anteriores**

Para el desarrollo de la materia, el alumno deberá contar con conocimientos y habilidades, adquiridos previamente en otras asignaturas, como:

- ⇒ Habilidad para analizar la realidad económica, política y social; a nivel nacional e internacional
- ⇒ Conocer los conceptos de Estado, Institución y Burocracia
- ⇒ Comprender la definición y características de los niveles de Gobierno
- ⇒ Conocer los procesos de planeación, programación y organización social
- ⇒ Identificar los tipos de evaluación de proyectos sociales
- ⇒ Manejar los conceptos de plan, programa, proyecto, organización, evaluación, cobertura, usuarios y beneficiarios
- ⇒ Emplear el concepto de sistematización y los modelos de sistematización

A partir de lo anterior, en la materia Análisis Institucional, el alumno desarrollará o fortalecerá:

Conocimientos sobre:

- ⇒ Las situaciones adversas que enfrentan las instituciones
- ⇒ El funcionamiento externo e interno de las instituciones
- ⇒ La aplicación de las políticas sociales en el trabajo de las instituciones
- ⇒ El uso de los modelos de intervención en las instituciones
- ⇒ Las alternativas de solución, ante la problemática social abordada por alguna institución

Habilidades para:

- ⇒ Comunicarse con distintas personas, con el fin de obtener información
- ⇒ Analizar la estructura y funcionamiento de una institución
- ⇒ Identificar las fortalezas y debilidades en el desempeño de alguna institución
- ⇒ Proponer y llevar a cabo, planes, programas y proyectos orientados a la solución de problemas institucionales
- ⇒ Reflexionar acerca del papel del trabajador social en la vida institucional
- ⇒ Elaborar un trabajo de investigación

Aptitudes como:

- ⇒ Poder de convencimiento
- ⇒ Acrecentar su acervo cultural
- ⇒ Capacidad de detectar problemas
- ⇒ Capacidad para analizar y proponer alternativas de solución

El estudiante desarrollará una actitud:

- ⇒ Positiva hacia el trabajo y sus compañeros
- ⇒ De trabajo en equipo
- ⇒ De disponibilidad
- ⇒ De colaboración
- ⇒ De responsabilidad
- ⇒ De sensibilidad ante los problemas

## TEMARIO GENERAL

### 1. Las Instituciones y su papel en el Estado

- 1.1. Elementos, funciones y fines del Estado (gobierno, población, territorio, legitimidad, consenso e institucionalidad)
- 1.2. El estado mexicano y sus instituciones
- 1.3. Concepciones y tipos de instituciones
- 1.4. Función social de las instituciones
- 1.5. Burocracia

### 2. Aspectos y elementos para el diagnóstico y el análisis Institucional

#### 2.1. El análisis sistémico de las instituciones

- 2. 1.1. Las políticas institucionales
- 2. 1.2. La estructura organizativa
- 2. 1.3. Programas Institucionales
- 2. 1.4. Los servicios que ofrecen las instituciones
- 2. 1.5. Cobertura y perfil de los usuarios

### 3. Estrategias de intervención profesional

- 3.1. Diseño de objetivos
- 3.2. Programas a desarrollar
- 3.3. Actividades
- 3.4. Organización
- 3.5. Coordinación y supervisión de los servicios
- 3.6. Metodología para la intervención profesional

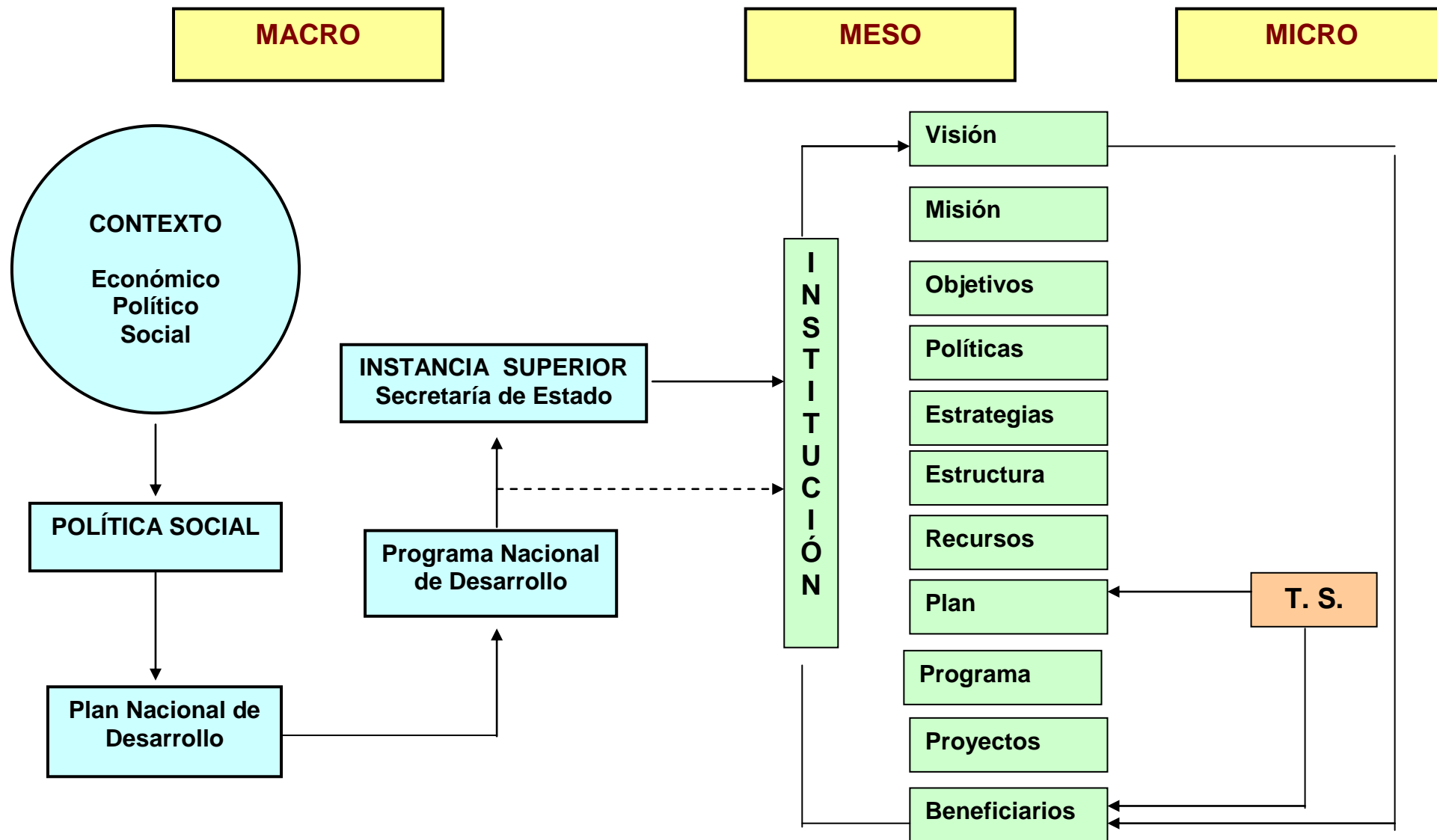
### 4. Elementos teóricos y metodológicos para la sistematización de la práctica profesional y para la elaboración de un modelo para la intervención del Trabajador Social Institucional

- 4.1. Procesos de recuperación y reflexión sobre la práctica profesional
- 4.2. Formas de actualización y evaluación



DIAGRAMA CONCEPTUAL

“ANÁLISIS INSTITUCIONAL SISTÉMICO”



# UNIDAD 1

## LAS INSTITUCIONES Y SU PAPEL EN EL ESTADO

### INTRODUCCIÓN

Para el profesional de Trabajo Social es fundamental identificar y relacionar los elementos básicos para realizar un Análisis Institucional, es decir, conocer y comprender el desarrollo histórico del Estado y su funcionamiento; ya que su desempeño está estrechamente relacionado con las instituciones y los beneficiarios de las mismas. Por lo tanto, su análisis permitirá contextualizar política, económica, cultural y socialmente la acción del Estado en el surgimiento de las instituciones.

Así mismo, se analizará el papel de las instituciones como entes vivos, en constante transformación y por ende, históricas; conformadas por hombres con todos sus problemas, necesidades, habilidades y conocimientos, expectativas y sus percepciones de la realidad, y que persiguen proyectos definidos; y que por esto mismo, se encuentran en un campo de fuerzas políticas encontradas y en constante disputa. Con dicho análisis se podrá comprender que las instituciones se encuentran entrelazadas entre sí de forma que son fundamentales para explicar la fuerza o debilidad de la sociedad civil.

El contar con este panorama general, le permitirá al trabajador social tener una visión real de lo que está pasando en las instituciones, y así estar en posibilidad de proponer, diseñar o reconstruir modelos de intervención en las instituciones públicas y privadas, para mejorar su calidad de atención a la población beneficiaria.

Al analizar el contexto en que se encuentra inmersa la institución, se considerarán: las reformas económicas, políticas y sociales emprendidas por el Estado o los gobiernos estatales; las notorias desigualdades sociales; los profundos y crecientes desequilibrios presentes en todo el país y entre las regiones por las políticas sociales

del modelo económico neoliberal; y se hará mención de los retrocesos en la calidad de vida de la sociedad.

## OBJETIVOS

- Investigarás el contexto económico, político y social de una institución.
- Identificarás el papel que juegan las Instituciones en el Estado Mexicano.

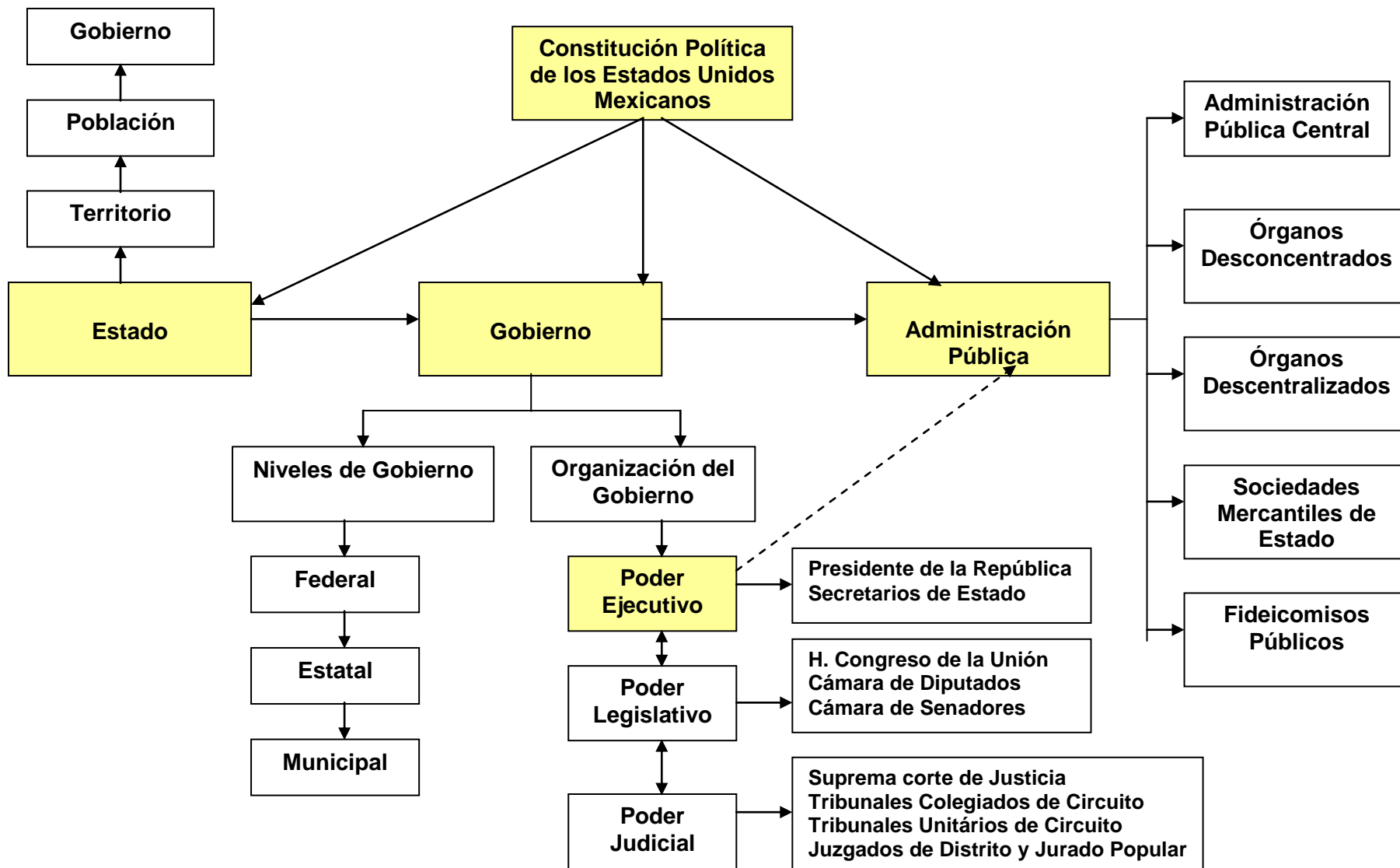
## CONTENIDO TEMÁTICO

### Unidad 1. Las Instituciones y su papel en el Estado

- 1.1. Elementos, funciones y fines del Estado (gobierno, población, territorio, legitimidad, consenso e institucionalidad)
- 1.2. El estado mexicano y sus instituciones
- 1.3. Concepciones y tipos de instituciones
- 1.4. Función social de las instituciones
- 1.5. Burocracia

DIAGRAMA CONCEPTUAL

Organización Administrativa del Estado Mexicano



### **1.1. Elementos, funciones y fines del Estado (gobierno, población, territorio, legitimidad, consenso e institucionalidad)**

Para abordar el tema que nos ocupa, es necesario comprender lo relativo a la formación y desarrollo del Estado mexicano. Mucho se ha escrito al respecto y más aún, en el actual contexto de la globalización y de las reformas estructurales; mismas que han modificado sustancialmente la orientación de la investigación básica y aplicación en el campo de la Administración Pública, al evidenciarse el agotamiento de modelos políticos y económicos que han ido perdiendo la capacidad de explicarse por sí mismos, los cambios que se manifiestan en el concierto internacional.

Por lo anterior, el Estado mexicano, se vio en la necesidad de instrumentar estrategias que logran armonizar las complejas variables de crecimiento y competitividad, con una política social que tienda a combatir la pobreza y la desigualdad, como compromiso irreversible ante una sociedad cada día más consciente, exigente e inconforme de su situación.

En el momento actual, la economía mexicana se desenvuelve en un esquema de apertura externa y de mayor participación del mercado en una multiplicidad de decisiones; con una gran concentración del ingreso, pero generando al mismo tiempo importantes exclusiones sociales, mayor marginación y pobreza.

La reforma del Estado surgió en un contexto de globalización mundial acelerada, intentando la integración nacional en ese proceso globalizador, para fortalecer a la nación y elevar los niveles de vida de la población; pero su estrategia global de desarrollo promueve y consolida una política pública alejada del bienestar social, fundamentada en la reestructuración del entramado público, con una gestión de nuevo orden en materia de justicia social, bajo el paradigma de encontrar niveles distributivos de riqueza e incremento de la productividad en la economía, a partir de recursos humanos con óptimos niveles de vida.

La pregunta obligatoria que surge en nuestro análisis es **¿Qué es el Estado?** Es necesario precisar los conceptos básicos, con el fin de emplearlos correctamente, porque frecuentemente se utilizan de manera indistinta los términos *Estado*, *Gobierno* y *Administración Pública*, debido a la relación tan estrecha que existe entre ellos; sin embargo, como profesionales de trabajo social debemos aprender a distinguirlos perfectamente y conocer la manera como se relacionan entre sí. Con tal fin, intentaremos explicar brevemente la naturaleza del Estado, sus elementos y funciones.

No existe una definición única de Estado. Ninguna es perfecta, “porque es una construcción humana y los hombres tienen intereses y posicionamientos ideológicos que se manifiestan en ideas”<sup>2</sup>. Revisemos brevemente algunos ejemplos:

Aristóteles	Señaló que “todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por tanto, que todas las asociaciones tienen un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política”.
Thomas Hobbes	Define al Estado como “una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros, con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y los medios de todos como juzgue conveniente para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esa persona se denomina soberano, y se dice que

<sup>2</sup> Salvador Alvarado Garibaldi, *Apuntes para el análisis del Estado. Una introducción al estudio del Estado*, UNAM-ENTS, México, 2006, p. 21

	tiene poder soberano; porque cada uno de los que le rodean es súbdito suyo. Se alcanza este poder por dos conductos. Uno por la fuerza natural, otro cuando los hombres se ponen de acuerdo entre sí. En este último caso puede hablarse de Estado político, o Estado por Instituciones, y en el primero de Estado por adquisición.”
Nicolás Lenin	Resalta el carácter solo impositivo del Estado al considerarle el instrumento de una clase en detrimento de otras que son presa de su dominio y define el Estado “como una maquinaria destinada a mantener la dominación de una clase sobre otra”.
Herman Heller	Define al Estado “como una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio”.
Hans Kelsen	“El Estado es la totalidad del orden jurídico en cuanto constituye un sistema, o sea, una unidad cuyas partes son interactuantes e interdependientes”.
Hegel	Define “El Estado como un todo que lo abarca todo... es un organismo real, histórico, distinto del pueblo en el que reside la soberanía...lo considera como la expresión de una idea universal, fuera de la cual no vale nada”
Max Weber <sup>3</sup>	Desde el punto de vista de la consideración sociológica, el Estado moderno es “una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónoma, que anteriormente disponían de aquéllos

<sup>3</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, F. C. E, México, 1984, p. 1060

	por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.”
Andrés Serra Rojas y Francisco Porrúa	Coinciden en que “El Estado se compone de una organización de hombres que viven en un territorio determinado, sujetos a una autoridad, para obtener una finalidad común de bienestar y convivencia pacífica, dentro de las directrices de un orden jurídico”.

Además de la precisión conceptual que se ha expuesto, se requiere el conocimiento y dominio de distintas posiciones teóricas. Dentro de las ciencias sociales existe un campo de conocimiento de carácter interdisciplinario, que se denomina de diferentes formas: “Teoría General del Estado” o bien “Teoría del Estado Moderno” o “Regímenes Políticos Comparados”. Sin embargo, estas denominaciones, se refieren a lo mismo; al estudio de los orígenes, el desarrollo y las características del Estado.

En esta materia interdisciplinaria, los especialistas utilizan uno o varios métodos para abordar su estudio; algunos utilizan el método histórico para conocer el desenvolvimiento del Estado a través del tiempo y del espacio; otros emplean el método sociológico para estudiar la nación; la población o el pueblo, como sus componentes; otros analizan las diversas formas de integración del poder público a través de las ciencias políticas: de la autoridad y del gobierno; y otros más utilizan el método jurídico para entenderlo como unidad del orden jurídico o como sistema de derecho positivo.

Simplificando la tipología o clasificación de estas teorías, podemos agruparlas de la siguiente forma: <sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la Administración Pública de México. 1. Bases y Estructura*. INAP, México, 1988, p. 24



#### ⇒ Teorías organicistas:

Consideran al Estado como un ente similar a los organismos vivos, con personalidad propia, distinta de la de los individuos que la integran, dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas. Es decir, un órgano con una estructura e identidad propia, que realiza una gama compleja de funciones.

#### ⇒ Teorías sociológicas:

Entienden al Estado como una unidad colectiva o de asociación. Las tesis actuales sostienen que es una comunidad con características especiales; es la unidad de la asociación, y consiste en una variedad de individuos que se comunican, en virtud de un fin y de la igualdad de voluntades; llegan a realizarse por obra del poder de los órganos directores y de los miembros que la integran.

Dentro de estas teorías sociológicas se incluye la teoría marxista, que considera al sistema capitalista como una dualidad dialéctica del Estado y la sociedad; nace de la sociedad y está determinado por la sociedad misma; es una oposición de correspondencia entre la estructura y la superestructura; la separación de la sociedad y el Estado corresponde a la distinción entre lucha económica y lucha política de clases. Para Marx y Engels, la sociedad civil abarca todo el intercambio material de los individuos, en una determinada fase del desarrollo de las fuerzas productivas, y toda la vida comercial e industrial; en este sentido trasciende los límites del Estado y de la nación. La sociedad civil en cuanto tal, sólo se desarrolla con la burguesía.

#### ⇒ Teorías jurídicas:

Pueden clasificarse en dos grandes grupos: en primer lugar, aquellas que sostienen la personalidad jurídica del Estado; aún siendo un concepto jurídico la personalidad del Estado corresponde a una realidad, no se reduce a una ficción; esta personalidad aparece como la base del derecho público y hasta como la condición de la existencia del derecho (uno de sus principales exponentes es Carré de Malberg e Ignacio Burgoa). En segundo lugar, aquellas que lo identifican con el

derecho, es decir, las que proclaman la unidad entre el Estado y el derecho (sus principales representantes Hans Kelsen y Herman Heller) y sostienen que al Estado hay que considerarlo como el orden jurídico o mejor, como la unidad de tal orden; no es un ser natural cuya metodología explicativa sea el principio de la casualidad; su metodología explicativa es la del derecho.

Para la teoría kelseniana, los elementos integrantes del Estado no son los tradicionalmente considerados (pueblo, territorio y gobierno), sino el ámbito de la validez personal de la norma jurídica; es decir, el grupo teórico de individuos a quienes se aplicará una norma jurídica determinada, si se colocan en los supuestos de conducta que la propia norma establece.

⇒ Teorías que lo explican a través de los elementos que lo originan: Existen diversas opiniones sobre cuáles y cuántos son los elementos que integran el Estado. Diversos tratadistas mexicanos opinan al respecto: Andrés Serra Rojas considera elementos físicos, étnicos, psíquicos, culturales y políticos; Ulises Shmill considera sólo tres: pueblo, territorio y poder; e Ignacio Burgoa toma en cuenta la población, prerrogativas, obligaciones, ciudadanía territorio, poder soberano, orden jurídico, poder público y gobierno.

Para los fines de nuestra materia “Análisis Institucional”, y con base en su objetivo, nos adherimos a la doctrina que explica el Estado a través del análisis de los elementos que lo componen, considerando su integración con tres elementos fundamentales: pueblo o población, territorio y poder público o gobierno.

### ***Elementos***

El Estado ha sido considerado como la figura que protegerá y cuidará el bien común de la sociedad. Para tales fines deberá contener los siguientes elementos: un territorio, una población y un gobierno<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Salvador Alvarado Garibaldi, *op. cit.*, p. 24



**Territorio.** Es un espacio terrestre, aéreo y marítimo delimitado geográfica y jurídicamente, por tanto es la fracción del espacio donde el Estado ejerce su poder. En esta extensión territorial existe el principio de impenetrabilidad, que consiste en definir que en un territorio sólo puede existir un Estado. En el caso de una Federación (como nuestro país), el territorio juega un doble papel: el federal y local; pero el principio de impenetrabilidad no se rompe.

En la República Mexicana, el territorio cumple con dos funciones fundamentales en la existencia del Estado, por un lado fija los límites de la acción estatal y establece un dique a la actividad de los mismos, en el territorio nacional. Por otro lado, representa la extensión física, la porción de suelo que sirve de asiento para su población. Es el espacio geográfico donde tiene vigencia el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado, donde éste está facultado y obligado a vigilar y proteger a sus habitantes.



**Población.** Es un grupo de individuos, que se asienta en un cierto espacio físico denominado territorio, vinculados por hechos de convivencia y que poseen dos aspectos básicos: uno demográfico o cuantitativo, que considera su número y densidad y otro de carácter cualitativo, referido a la raza, la herencia y ciertas particularidades axiológicas.

Cada uno de los individuos que conforman la población son sujetos activos de derechos y obligaciones, tanto de las denominadas garantías individuales, como de los derechos sociales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos aspectos son esenciales en el conocimiento y observancia de los trabajadores sociales.

Salvador Alvarado Garibaldi define a la población como: “el conjunto de seres humanos que componen una categoría particular: población mexicana, población española, población iraní, etc., los cuales están vinculados jurídica y culturalmente por un interés común y supremo, mismo que es considerado el

vínculo político y legal que relaciona a los gobernados entre sí y a éstos con el Estado y que no debe confundirse con el concepto de ciudadanía”.<sup>6</sup>



**Gobierno.** Se refiere a la dirección y funcionamiento del Estado, es él mismo en acción, a través de las personas y órganos encargados de la dirección. Se refiere a la gestión político-administrativa y de dirección de los órganos de control político-social.

Es necesario destacar que en las sociedades modernas el poder del Estado es institucionalizado; esto implica que los gobernantes no lo ejercen como una prerrogativa personal, sino que están investidos de esa competencia en representación del Estado. Dicha competencia consiste en una amplitud legal para realizar ciertos actos de poder por la vía de la ley.

Bajo estas circunstancias, podemos afirmar que el Estado es una realidad social, donde se manifiestan claramente las relaciones de los hombres entre sí, y entre éstos y las instituciones. Esos hombres se encuentran asentados en un territorio geográfica y jurídicamente determinado, que dispone a su vez de una organización jurídico-política unificada por una unidad suprema de decisiones, y que se articula por un cuerpo jurídico normativo que le constituye legalmente: la Constitución.

En la Constitución se establece un cuerpo de leyes generales de las que se desprenden leyes reglamentarias y secundarias, que constituyen jurídicamente al Estado, y que son válidas en un territorio determinado y aplicable a una población determinada. Las leyes se fijan y aplican por un grupo de personas que conforman el gobierno y en quienes se delega el poder del Estado.

Este poder es único y exclusivo del Estado, y debe ejercerse solamente a través de los órganos de gobierno legítimamente constituidos, para garantizar la seguridad pública, mantener el orden y el control social, imponer sanciones a quienes violen las leyes ,y sobre todo, para defender la soberanía nacional.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 24.

La soberanía significa, en primer lugar, negar toda subordinación a otro poder; en segundo lugar, rechazar cualquier poder ajeno que limite la acción legal y racional del Estado.

El Estado encarna un poder soberano con dos características fundamentales: es independiente y supremo. La independencia repara principalmente en las relaciones internacionales, donde el poder del Estado existe sobre una base de igualdad con relación a los demás estados. La supremacía se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de su órbita.

Por último, no podemos dejar de mencionar, dada su actualidad y porque es muy ilustrativa, además de contener de manera sintética los elementos hasta ahora desarrollados; la conceptualización de Jorge Alonso y Alberto Aziz, que describen al Estado como: “el conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetra y controla el territorio y a los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de los medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre ese territorio”<sup>7</sup>

### ***Funciones***

Las funciones del Estado se relacionan íntimamente con el concepto de atribuciones en la práctica, ya que se utilizan indistintamente; sin embargo el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es decir, es lo que el Estado puede o debe hacer. Por su parte, el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado, de manera que las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Estas funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir

---

<sup>7</sup> *Ibíd*em, p. 27

para realizar una misma atribución; por lo tanto las atribuciones guardan una relación con las funciones legislativa, administrativa y judicial.<sup>8</sup>

El ejercicio de las funciones de los diversos órganos del Estado, impone una necesaria repartición de las competencias. De la forma en que se confieren tales responsabilidades se derivan las diferencias de organización constitucional y administrativa en los diferentes estados. Por lo tanto, podemos inferir que las funciones del Estado deben estar siempre circunscritas a derecho.

Las atribuciones del Estado se ejercen a través de la función pública, que no es otra cosa que la acción del poder al dictar y aplicar las disposiciones (función reglamentaria) necesarias para el cumplimiento de las leyes (función de ejecución), y para la conservación y fomento de los intereses públicos y la resolución de las reclamaciones ciudadanas e institucionales (función jurisdiccional).<sup>9</sup>

Andrés Serra Rojas comenta que las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, y por las funciones se consagran procedimientos en la legislación, necesarios para la realización de las tres funciones esenciales del Estado. En otras palabras, la doctrina clásica y la legislación positiva reconocen las siguientes tres funciones del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional:<sup>10</sup>

- a) **La función legislativa**, está encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.
- b) **La función administrativa**, regula la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su

---

<sup>8</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1989, p. 26.

<sup>9</sup> Salvador Alvarado Garibaldi, *op. cit.*, p. 34

<sup>10</sup> Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Tomo I, 14ª edición, Edit. Porrúa, México, 1988, p. 40.

aplicación. En sentido moderno, el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

- c) **La función jurisdiccional**, es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del poder judicial en la sociedad moderna lo coloca como el órgano orientador de la vida judicial nacional.

En el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expresan claramente las tres funciones del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Montesquieu justifica el sistema de separación de poderes, afirmando que “Todo estaría perdido, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles o del pueblo ejercieran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares”.<sup>11</sup> Todo ello para lograr la satisfacción de las necesidades sociales y mantener la armonía del vivir social. En otras palabras, en la función armónica de los departamentos que crea la Constitución, como dice Emilio Rabasa, está el secreto de la estabilidad del poder, la garantía de las libertades y la base de su tranquilidad.

Es necesario matizar la diferencia del poder político al que hacemos mención, de otros tipos de poder. Para ello, Max Weber, filósofo italiano, distingue el poder político (detentador de los medios de coacción), del poder económico (detentador de los medios de producción), y del poder ideológico (detentador de los de persuasión). Centrando nuestra atención en el poder político vemos que el solo monopolio de la fuerza física no es suficiente para caracterizarlo, también es necesario que sea un poder legítimo, es decir, que tenga algún título de validez. Por lo tanto, el poder político es el que tiene la exclusividad y la legitimidad del ejercicio de la fuerza, es exclusivo y autoritario. De esta manera la legitimidad depende de los límites impuestos por la ley. En este sentido se habla de la superioridad de la norma con

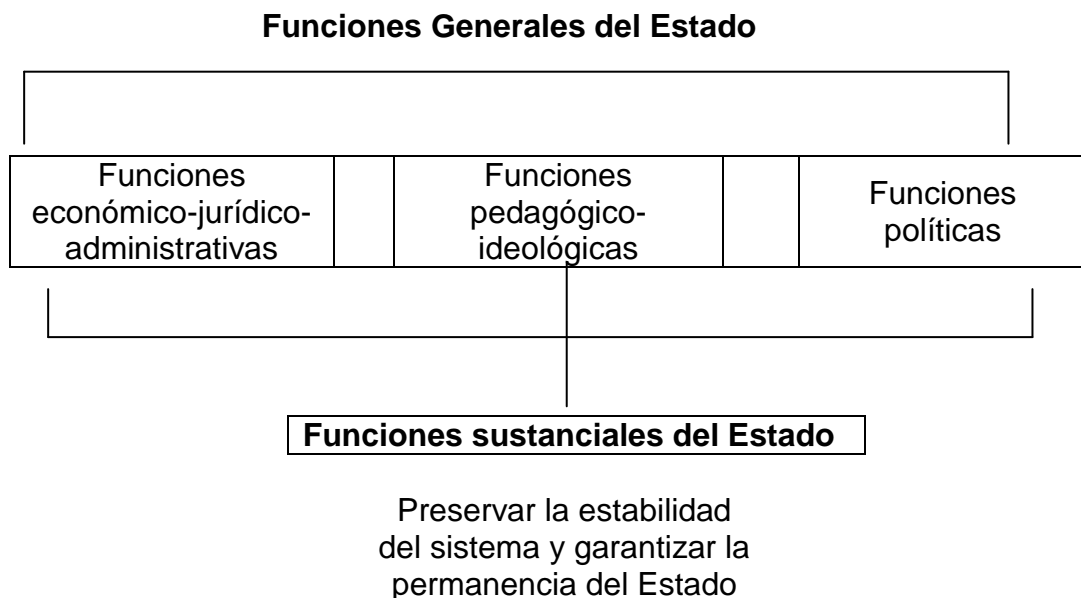
---

<sup>11</sup> Andrés Serra Rojas, *op.cit.*, p. 40.

respecto al poder que en la historia política vemos plasmada en la positivación de los derechos naturales del hombre, en el constitucionalismo.

Por otra parte, el Estado también tiene áreas de ingerencia que no quedan lo suficientemente explícitas en la división jurídica expuesta. Por ejemplo: el Estado cumple con una destacada tarea pedagógica, cultural e ideológica, y es ámbito de su competencia la regulación de la lucha política. Salvador Alvarado Garibaldi considera necesario ensayar otro ordenamiento de las funciones del Estado que vislumbre con mayor precisión los posibles campos de intervención profesional en el ámbito público para el trabajador social.

Para tales fines, propone agrupar las funciones del Estado en tres grandes apartados que guardan las atribuciones: en materia de economía y administración; de disputa por el poder y; aquellas relativas a las cuestiones de orden axiológico e ideológico.<sup>12</sup> Dichas funciones las ejemplifica en el siguiente esquema:



<sup>12</sup> Salvador Alvarado Garibaldi, *op. cit.*, p. 38.



A las **funciones económico-jurídico-administrativas** les caracterizan aspectos técnicos de planeación y ejecución. Comprenden el ejercicio de la administración y prestación de servicios y/o venta de bienes; y de recaudación, préstamo y manejo de recursos económicos. Asimismo, de la administración de los recursos humanos en el sector público y las disposiciones jurídicas que norman y sancionan la convivencia de los hombres entre sí, y de éstos con las instituciones.

Las **funciones pedagógico-ideológicas** se refieren a las acciones realizadas por el Estado para educar a los ciudadanos, conforme a pautas de comportamiento acordes con el orden establecido que se recrean y socializan a través de la cultura, la educación, la doctrina oficial cívico nacionalista, etcétera. En algunos casos contempla la relación con las instituciones religiosas, con el fin de regular que las prácticas y ritos de las mismas no contravengan los principios generales del Estado.

Las **funciones políticas** son las que actúan en el escenario de las disputas por el poder entre las clases sociales; como entre los poderes constituidos: ejecutivo y legislativo, así como federal, estatal y municipal; además de las pugnas o alianzas entre los partidos políticos, los grupos de presión y los movimientos sociales.

Considera Salvador Alvarado Garibaldi esta división con fines exclusivamente didácticos y de acuerdo al perfil profesional del trabajo social, pues lo que es útil en la formación de los abogados, no necesariamente responde a las particularidades de otras disciplinas.

### ***Fines***

El Estado es una obra colectiva, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le han asignado. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas.

Es la finalidad del Estado, en efecto, lo que da unidad a gobernantes y gobernados. Es la idea objetiva de un bien superior, que no pueden realizar las comunidades menores, la que aglutina las voluntades de los miembros de la sociedad para constituirse en Estado. El fin histórico-político es la razón por la que se integra un complejo de actividades.

La idea de “fin” tiene el significado de intención, de objetivo o de voluntad dirigida. Por lo tanto, la finalidad del Estado es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea de interés público es determinante en las instituciones políticas. Favorecer a un grupo en detrimento de otro es crear profundas desigualdades sociales, que el Estado debe empeñarse en hacer desaparecer o al menos atenuarlas.

En suma, el Estado no debe tener otros fines que los del bien social, aunque ciertos propósitos forman tareas u operaciones que se llevan a cabo en forma exclusiva o de facultades concurrentes con los particulares. No nos referimos a todos los fines sociales, sino a los fines como objetivos del Estado.

“La sociedad conserva un campo extenso de actividades bajo la vigilancia y estímulo del Estado. Esa inmensa actividad privada se puede resumir diciendo que ***el individuo, dentro del orden jurídico, puede hacer todo, con excepción de lo que la ley le prohíbe. Su capacidad general es la regla, la prohibición, el límite de su acción***”<sup>13</sup>.

## **1.2. El Estado mexicano y sus instituciones.**

En las etapas iniciales de la formación del Estado, las funciones que realizaba eran mínimas y por lo general limitadas a la resolución de conflictos entre particulares y a la defensa de la vida y del patrimonio de los mismos; estas funciones son necesarias

---

<sup>13</sup> Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 23.

porque en las relaciones sociales surgen, invariablemente, conflictos que corresponde resolver al Estado, para hacer respetar las disposiciones jurídicas. Sin embargo, con el paso del tiempo y a consecuencia de diversos factores (aumento de la población; desarrollo urbano, industrial, científico y tecnológico; y crecimiento de las desigualdades sociales) creció el ámbito de acción del Estado tornándose a su vez complejo.

Por lo tanto, el Estado implantó regulaciones, impuso restricciones o límites y creó infraestructura y equipamiento, que condujo a una tendencia intervencionista o estatista. Es así como en el siglo XX se transformó en el Estado social y económico, garante de la educación, salud, cultura, previsión y asistencia social y de la investigación científica. En el aspecto económico, su papel principal era de regulador del sistema interno, de las relaciones económicas internacionales y de la estabilidad de la moneda, entre muchas otras.

En la actualidad, ante un mundo globalizado, las descalificaciones de la viabilidad del Estado de bienestar no se hicieron esperar, catalogándolo como un Estado interventor, autoritario, ineficiente y paternalista. Sin embargo, hay que reconocer que gracias a ese papel regulador de las relaciones económicas y políticas, así como de la atención a los rezagos sociales, se dio un crecimiento económico, un amplio desarrollo social, la generación de marcos normativos y ambientes de estabilidad política y social, que permitieron la creación de infraestructura básica y el impulso de instituciones de atención social.

Estas instituciones y las políticas públicas establecidas “se erigieron como instrumentos para responder a las demandas sociales y no solo como la materialización de la preocupación populista o filantrópica de los grupos dominantes.”

“Conforme se fueron extendiendo las necesidades y los reclamos sociales, fue apareciendo el dominio de bienestar. Este Estado promueve la distribución de la riqueza en sociedades marcadas por lacerante desigualdad. Tal Estado plantea que

las reglas y modalidades de esa redistribución se pactan socialmente. No se trata de una dádiva compasiva sino que esa acción redistributiva obedece a derechos reconocidos a la existencia, al trabajo, al salario justo, a la seguridad social, a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al ambiente digno, etcétera”.

El aumento de los espacios de injerencia del Estado, y consecuentemente de sus obligaciones, motivó la conformación de una administración pública permanente que personifica las acciones de gobierno, dado que constituye un cuerpo que ha recibido del poder público las atribuciones, los recursos y los medios necesarios para: la atención de las necesidades y demandas públicas y salvaguardar los intereses generales.

Es preciso señalar que en el caso de México, durante el crecimiento del Estado benefactor, se incurrió en excesos de manipulación y control político de amplios sectores sociales. Lo que dio pie al manejo y control discrecional de una extensa maquinaria estatal y burocrática, en lugar de dedicarse a legitimar las necesidades y demandas de la sociedad. Así, el sentido que dio origen al Estado de bienestar se corrompió, generando prácticas políticas clientelares, paternalistas y patrimonialistas. La situación provocó serias críticas de grupos tecnócratas, que ante la nueva corriente neoliberal no dudaron en tomar como pretexto y justificación estas prácticas, para desmantelarlo una vez que tuvieron el control del Estado, implantando el modelo económico neoliberal.

Dicho modelo, si bien ha logrado elevar el nivel de la macroeconomía mexicana, no así, el de la micro economía; lo que ha provocado un desajuste social severo, al incrementarse los índices de pobreza extrema e inseguridad pública, y al haber bajado los niveles de “calidad de vida” en cuanto a salud, alimentación, educación y oportunidades de trabajo.

Lo anterior se traduce en un desgaste de las instituciones, tanto públicas como privadas y sociales. Al no poder dar una respuesta oportuna y eficaz a la población

insatisfecha; viéndose rebasadas en la mayoría de los casos por la organización y movilización de esos grupos sociales demandantes de los diferentes servicios.

Hoy en día, es fundamental hacer una revisión exhaustiva del papel que juegan las instituciones, si realmente cumplen con el objetivo por el cual fueron creadas y si sus programas sociales responden a las necesidades de la población que las demanda.

Por este motivo, es importante que como trabajadores sociales conozcamos cuales son los ámbitos de competencia de las instituciones, así como sus antecedentes, objetivos, misión, visión y los programas que aplica; con la finalidad de mejorarlos, ampliarlos o en caso necesario cambiarlos por otros que realmente den una respuesta a la población demandante de su atención.

En México la Constitución establece en su artículo 40, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley.

Siendo el Estado mexicano único, coexisten en él dos órdenes jurídicos (orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal) y tres esferas de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

Por lo tanto, con relación a su estructura, el Estado mexicano está constituido por 32 estados libres y soberanos y por un Distrito Federal; dichos estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre. Dando lugar así, a la formación de los tres órdenes o niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal:

⇒ **Nivel Federal.** Las entidades, en el pacto federal, son libres y soberanas, en virtud de que sus ciudadanos, en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones, tienen la facultad de poder elaborar (por medio de sus representantes legislativos locales) su propia constitución y disposiciones jurídicas que de ella

emanen; siempre y cuando no contravengan los ordenamientos de la Carta Magna. Es por eso que los estados disfrutan de la libertad de gobernarse a sí mismos, disponen de patrimonio y personalidad jurídica propia, que los distingue de los otros estados y del Estado Federal, con la limitante de que no poseen personalidad, y representación en el ámbito internacional. Sin embargo, los poderes de la Unión, tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior, y en caso de sublevación o trastornos internos que pongan en riesgo el interés general.

⇒ **Nivel Estatal.** Los estados son autónomos por lo que toca a su régimen interior, es decir, tienen capacidad para elaborar su propia constitución estatal y mediante ella crear los órganos de gobierno propios, siempre y cuando esta forma de gobierno respete lo establecido por la Constitución Política (facultad que le confiere en sus artículos 116 y 117). Los estados que componen el pacto de la Unión, adoptan la forma de gobierno republicana, democrática y representativa; además tienen idénticos elementos que los que integran el Estado mexicano: población, territorio y poder público. Este poder público para su ejercicio, también se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Respecto al poder Ejecutivo local recae en la figura del Gobernador Estatal.

⇒ **Nivel Municipal.** El Municipio Libre como lo denomina la Constitución, corresponde a la tercera esfera de gobierno. En el sentido amplio de la palabra, el municipio es la circunscripción administrativa básica en que se divide cada una de las entidades federativas; en otras palabras, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados federados. Es regido por el ayuntamiento, compuesto por un presidente municipal, regidor y síndicos electos por votación popular para su administración. El Municipio carece de un órgano legislativo propio; es la cámara o congreso local la que establece disposiciones del orden común que regulan los aspectos de la operación municipal, que rigen para todos los municipios de una entidad. Además, cada uno de los Municipios en particular establece bases reglamentarias para la ejecución de sus leyes. Respecto a las funciones y atribuciones de los

Municipios, la Constitución Política en su artículo 115 le confiere personalidad jurídica y facultades para manejar su patrimonio de conformidad con la ley; así como para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, al interior de sus respectivas jurisdicciones.

La reforma efectuada al artículo 115 de la Constitución y las adecuaciones realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública en enero de 1983, autorizan a los ejecutivos federales y locales a celebrar convenios de coordinación de acciones entre sí y con la participación de los municipios, cuando así sea necesario.

Por lo anteriormente expuesto, podemos resumir que estos tres niveles de gobierno coexisten, debido a que una Federación está compuesta por unidades territoriales que se autogobiernan y que disponen de la facultad de legislar en su espacio local, a la vez que están obligadas a observar la legislación Federal. Por consiguiente tanto las Entidades como la Federación se interrelacionan e interactúan recíprocamente en el marco de sus respectivas competencias jurídico-políticas.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, materializa su acción a través de la administración pública, que es la intermediaria de las acciones del gobierno con la sociedad. De las facultades que le confiere la Constitución General al Presidente está la de ***nombrar y remover a los funcionarios a quienes delega parte sustancial de la función administrativa, así como a los empleados de la Unión.***

#### *Funciones de la Administración*

La administración tradicional se divide en dos ramas: la administración de empresas que tiene como campo de acción a la empresa privada con fines de lucro y, la administración pública encargada de administrar los recursos de la sociedad a través

de los diversos organismos públicos federal, estatal y municipal, así como de las empresas de participación estatal.

La naturaleza social de la administración pública es buscar el bien común, como principio rector de la sociedad, entendiendo al “bien común” como la forma de vida que implica problemas, necesidades y expectativas de la sociedad moderna y que se atienden con la continua participación del gobierno y los ciudadanos. Por lo tanto la administración pública es una actividad común a los ciudadanos que ejecuta la voluntad política del Estado, conservando así la civilidad de la vida cotidiana.

La administración pública es susceptible de adaptarse al contexto histórico, político, social y económico del Estado, pero si las relaciones de poder condicionan a la administración pública, ésta a su vez influye en la composición y distribución de las cuotas de poder.

En la actualidad, se hace un cuestionamiento constante al Estado neoliberal, por el rezago de la política social y económica para los sectores mayoritarios de la población, así como por la ineficiencia de sus instituciones, que en algunas ocasiones se han visto rebasadas por la organización social; esto ha obligado al gobierno a realizar un reordenamiento de la administración pública, debido a las políticas de privatización, desregulación y simplificación que han implementado, con la finalidad de alcanzar un desarrollo económico y social más justo y equitativo, antes de que la sociedad estalle en crisis, por la desigualdad socio-económica a la que se está enfrentando con este modelo. Mismo que ha demostrado su ineficiencia y que no se puede dejar todo en manos de la regulación del mercado, por lo que se requiere la intervención del Estado para equilibrar esas desigualdades.

Para los fines de nuestra materia “Análisis Institucional”, entenderemos por administración pública la “actividad administrativa que realiza el gobierno para cumplir sus objetivos y satisfacer las necesidades de la población, para lo cual se valdrá del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y



los procedimientos aplicados a través de las ciencias administrativas, jurídicas y políticas, sociológicas, antropológicas etcétera”.<sup>14</sup>

Desde los inicios de la teoría de la administración (con Henry Fayol) los autores han reconocido que todo proceso administrativo y toda institución administrativa, se integra por un conjunto de actividades idénticas y con posibilidades de ser tipificadas. A esas actividades la teoría las ha denominado las funciones de la administración. Se reconocen como funciones de la administración las siguientes:

- **Planeación.-** Consiste en señalar los objetivos y definir políticas y programas.
- **Organización.-** Permite dividir el trabajo y asignarlo, formando una estructura jerárquica
- **Integración.-** Consiste en allegarse los recursos humanos, técnicos y financieros que la organización o institución requiere para su funcionamiento.
- **Dirección y ejecución.-** Es el ejercicio de la conducción y el “liderazgo” mediante programas, órdenes y la implantación de las acciones conducentes a alcanzar los objetivos.
- **Control y valuación.-** Verifica que los planes se cumplan, les da seguimiento en la ejecución y evalúa resultados para reiniciar el proceso de planeación.

En la administración pública estas cinco funciones están presentes, aún cuando no exactamente del modo antes enunciado. La teoría moderna de la administración, reconoce hoy a tales subprocesos con la denominación de **funciones de regulación** de la administración. La denominación obedece a que son funciones de carácter general, presentes en todas las instituciones que integran la administración pública y que regulan el desenvolvimiento y desempeño de las funciones propias o sustantivas de cada organización.

### ***Instituciones del Estado mexicano***

El fundamento legal que da lugar a la administración pública, se establece en el artículo 28, párrafo quinto de nuestra Constitución, que a la letra dice: “El Estado

---

<sup>14</sup> Jacinto Faya Biseca. *Administración Pública Federal*. Edit. Porrúa, México, 1983, p. 30.

contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores sociales y privados.<sup>15</sup>

Como ya se mencionó con anterioridad, el Ejecutivo Federal tiene a su cargo la administración del Estado y en el artículo 90 de la Carta Magna nos dice cómo se clasifica: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”<sup>16</sup>

Los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 8 de la Ley Orgánica, establecen que la administración pública se divide en centralizada y paraestatal. A su vez la primera se integra por la Presidencia de la República, las secretarías, los departamentos y la Procuraduría General de la República. En cuanto a la segunda, se integra por los organismos descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos públicos.

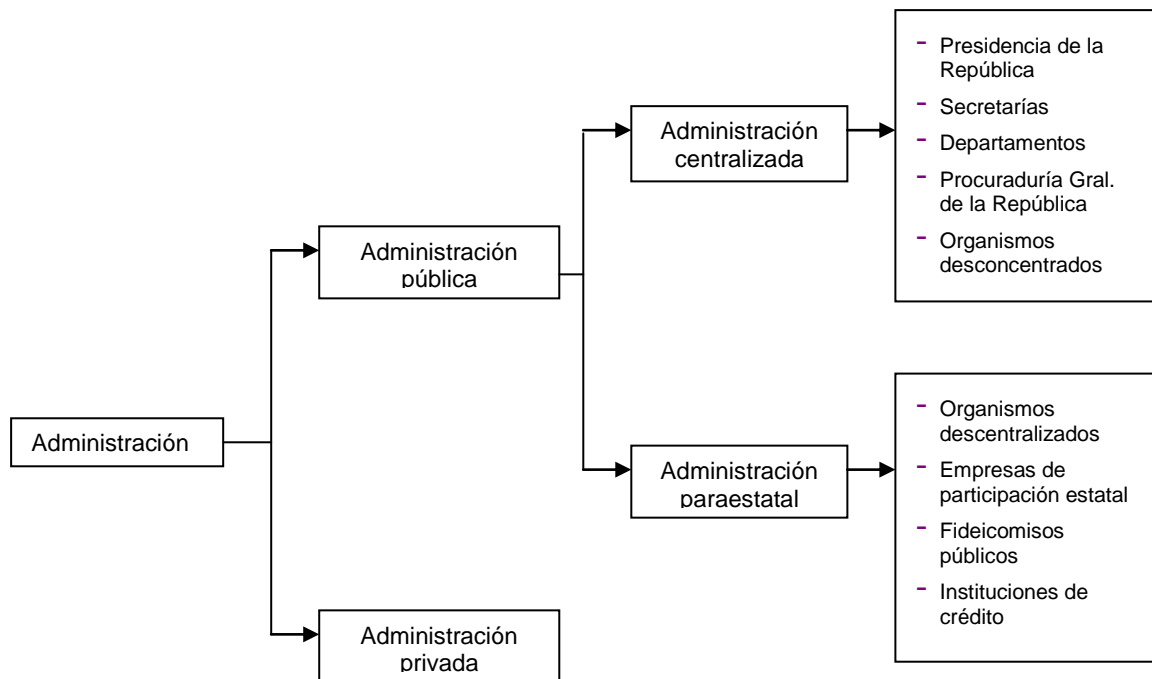
El artículo 17 de la Ley Orgánica establece que la administración centralizada, para el mejor funcionamiento y despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades para resolver sobre la materia, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

---

<sup>15</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edit. SISTA, México, 2005, p. 16-17.

<sup>16</sup> *Ibid.* p.39

## Ramas de la Administración



La Ley Orgánica en su artículo 26 establece que “para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión, contará con las siguientes dependencias:”<sup>17</sup>

1. Secretaría de Gobernación (SEGOB)
2. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
3. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
4. Secretaría de Marina y Armada de México (SEMAR)
5. Secretaría de Seguridad Pública. (SSP)
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
7. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
9. Secretaría de Energía (SENER)
10. Secretaría de Economía (SE)
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (SAGARPA)

<sup>17</sup> “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de mayo del 2003.

12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (SCT)
13. Secretaría de la Función Pública (SFP)
14. Secretaría de Educación Pública (SEP)
15. Secretaría de Salud (SS)
16. Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)
17. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
18. Secretaría de Turismo (SECTUR)
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>18</sup>

### **1.3. Concepciones y tipos de instituciones.**

#### ***Diferentes concepciones de institución***

**Para F. Rabelais**, “La institución es un espacio singular. Es el lugar clausurado, marcado, lugar de la represión libidinal; un lugar dividido en el espacio y el tiempo social; un lugar sometido a normas imperativas, que refleja en parte las normas sociales de la clase dominante acentuándolas, y en parte instaure normas específicas que dan la espalda tanto a las reglas jurídicas como a la “ley natural”. Un lugar donde las modalidades de ingreso (de pertenencia) y de egreso (de exclusión) están firmemente codificadas dentro de un sistema simbólico, donde se reconoce una voluntad de regulación –siempre problemáticamente- del ingreso mediante el egreso” <sup>19</sup>

**Hegel**, en *La sección consagrada al Estado*, definirá de manera más general la universalidad objetiva de las instituciones, “Los individuos de la colectividad son a su vez seres espirituales, por lo cual contienen los dos elementos: la individualidad extrema consistente y voluntaria, y la extrema universalidad que conoce y quiere la realidad sustancial, y por consiguiente alcanza la justificación de ambos aspectos solamente si son activos, tanto como personas privadas cuanto como personas sustantivas. Por ello, en las dos esferas mencionadas, llega a la primera realidad en

---

<sup>18</sup> Para información específica acerca de las dependencias visitar el sitio de interés <http://www.directorio.gob.mx/comunicacionsocial.php?categoria=2>

<sup>19</sup> René Lourau. *El Análisis Institucional*. Amorrortu editores. Buenos Aires. 1975. p. 29.

forma inmediata, por una parte, y por la otra, a la segunda merced a dos medios: en las instituciones que son lo virtualmente universal de sus intereses particulares, tienen la esencia de su conciencia de sí; y en la corporación de ellas les procuran luego una actividad y una ocupación orientada hacia un objetivo universal”.<sup>20</sup>

**Rousseau**, sostiene que “las instituciones forman la Constitución, es decir, la razón desarrollada y realizada en lo particular y son por consiguiente, la base firme del Estado”.<sup>21</sup>

**M. Hauriou** considera que “Una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de tal idea, se organiza un poder que le procura órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesados en la realización de esa idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por los órganos del poder y regulados por procedimientos.”<sup>22</sup>

De acuerdo a **René Lourau**, existen dos normas universales, propias de nuestra sociedad con las cuales se asocia todo un conjunto de normas, modelos y valores de comportamiento: **el régimen de salario y el régimen del matrimonio**. En el primero, están ligadas las nociones de oficio, fábrica, oficina, huelga y sindicato. Otras normas que se clasifican como sinónimos de éste régimen son el capital, la ganancia, las rentas, los honorarios que se inscriben en un sistema de salarios. Con el segundo, el matrimonio, se relaciona la propiedad privada, la familia, la herencia, la educación; como sinónimos se inscriben el celibato, el divorcio, la viudez, el adulterio y la poligamia.<sup>23</sup>

Podría decirse que un comerciante o un agricultor, no tienen nada que ver con el régimen de salario; sin embargo existe una estrecha relación ya que, en la medida que tiene empleados, resulta evidente que hay que pagar por su trabajo. Así mismo, cada uno de los anteriormente mencionados se encuentra inscrito en el sistema de

---

<sup>20</sup> *Idem*, p. 44

<sup>21</sup> *Idem*, p. 33

<sup>22</sup> *Idem*, p. 55

<sup>23</sup> *Idem*. p. 9

la familia. Por lo tanto, aunque la relación que se mantiene con la institución de la familia, es diferente en cada caso, ambos forman parte de ella.

Por consiguiente, “una norma universal, o considerada tal, ya se trate del matrimonio, de la educación, de la medicina, del régimen del salario, de la ganancia, del crédito es designada institución.”<sup>24</sup>

Bajo este orden de ideas, se puede decir, que todas las “**formas sociales visibles**, por estar dotadas de una organización jurídica y/o material: una empresa, una escuela, un hospital, el sistema industrial, el sistema escolar, el sistema hospitalario de un país, son denominadas instituciones”.<sup>25</sup>

En otros contextos se prefiere hablar de una organización, un organismo, una administración, una sociedad, una compañía, una asociación.

Como se podrá observar, en los ejemplos mencionados anteriormente, el concepto de institución, no tiene el mismo contenido, ya que lo abarca todo y esto se presta a confusión.

Ante esta situación Lourau, señala que el concepto de institución es abstracto, por lo tanto debe de analizarse desde un punto de vista dialéctico, ya que así se puede descomponer en sus tres momentos: universalidad, particularidad y singularidad.

- ★ **Universalidad.-** Porque la institución es una verdad general, que existe en todas las sociedades, el salario, la familia son normas universales.
- ★ **Particularidad.-** Todas las instituciones no son iguales, ya que se conciben de diferente manera de acuerdo a cada cultura, región o país. Por lo tanto, toda verdad general deja de serlo, tan pronto como se encarna, se aplica en condiciones particulares, circunstanciales y determinadas.

---

<sup>24</sup> *Ídem.* p. 9.

<sup>25</sup> *Ídem,* p. 10

- ★ **Singularidad.**- Cada institución tiene características muy específicas que fueron creadas para atender una situación muy específica y no son las mismas en otros lugares.

### ***Tipos de instituciones***

Lo importante para clasificar a las instituciones, no es conocerlas todas por su nombre, sino saber definir con precisión su finalidad, para lo cual fueron creadas y sobre esa base poderlas agrupar. De esta forma, existen diferentes propuestas planteadas por distintos científicos sociales para establecer una tipología institucional, que nos permita desmembrarla y analizarla.

**Una primera clasificación**<sup>26</sup>, considera aquellas instituciones que se dividen en:

- ◆ **Corporaciones.**- Organizadas en sus tres planos (plan de acción, de actores y de ideas de acuerdo a la conducta reiterativa humana).
- ◆ **Instituciones defectivas.**- Organizadas solo en uno de los tres planos que considera la conducta reiterativa humana.

**Atendiendo al plano de la acción**, hay dos criterios de clasificación posibles: el criterio de la vigencia temporal de la actividad y el criterio del régimen de participación.

- ⇒ Atendiendo al **criterio de la vigencia temporal de la actividad**, donde las instituciones a su vez pueden dividirse en: periódicas (las que se activan a plazo que cierran un círculo temporal e inician otro); intermitentes (las que se activan sólo cuando se da alguna circunstancia de contingencia); y las continuas las que operan sin período de latencia (como la familia o la propiedad)

---

<sup>26</sup> Aída Valero Chávez, *Trabajo Social en Instituciones, Antología de lecturas básicas. Instituciones Sociales*, SEP, México, 1998, p. 26.

⇒ De acuerdo al **régimen de participación**, las instituciones pueden dividirse en: paralelas (aquellas que realizan actividades paralelas y separadamente por diferentes personas y grupos de personas por ejemplo: el matrimonio); y asociativas (las que requieren una acción colectiva mancomunada, como en la caza cooperativa)

**Indagando en el plano de los actores**, se advierten cuatro grupos para distinguir a las instituciones: grupo de actores electivos (por ejemplo los monjes que constituyen una secta religiosa), grupo de los actores potenciales (todos los barones creyentes), grupos para los que es válida la institución (en este caso todos los creyentes sin distinción de sexo) y el grupo máximo o total (donde estarán además todos los incrédulos que no consideran la institución ni valiosa, ni buena).

**En el plano de las ideas**, se advierte sólo un principio divisorio significativo: instituciones autorreguladas e instituciones heterorreguladas.

⇒ **Instituciones autorreguladas.-** Son aquellas que se rigen por una carta o cédula de valores, normas e ideas autogenerador en el juego dialéctico de los tres planos de la propia institución, exclusivos de ellas y excluyentes de otra idea alógena (el mercado en una economía de mercado).

⇒ **Instituciones heterorreguladas.-** Son aquellas instituciones cuya carta o cédula es alógena, pues sus tablas de valores y normas no se generan en ella, sino que se compone de ideas externas tales como la solidaridad, el linaje o la sacralidad de la vida humana. Este principio divisivo resulta de difícil manejo y su aplicación poca satisfactoria, ya que no da una división delimitada, cuyos miembros se distinguen claramente unos de otros.

**Desde la perspectiva de los propósitos** en torno a los cuales se organizan las instituciones.- Esta clasificación aún es necesario que se considere. Se debe advertir que son los científicos sociales los que tienen que identificar el propósito o conjunto de propósitos en torno al cual se organiza cada institución. Estos propósitos



consideran las categorías que ya todos conocemos: economía, ciencias, religión, política, derecho, entre otros.

Estas categorías son enteramente convencionales y ninguna de ellas se ha definido nunca de un modo que haya sido generalmente aceptado. Pero su conjunto nos da un marco de referencia para clasificar a las instituciones y que de hecho usamos constantemente como exhaustivo y fidedigno. Aunque son categorías vagas e imprecisas, pero no son necesarias para ordenar la compleja variedad de los propósitos sociales.

La clasificación de las instituciones sociales **según su contenido de propósitos**, es la misma que desde Malinowsky vienen utilizándose por una mayoría de estudiosos:

- instituciones económicas	- instituciones educativas
- instituciones científicas	- instituciones políticas
- instituciones estéticas y recreativas	- instituciones jurídicas
- instituciones religiosas	- instituciones paraestatales

La mayor dificultad para clasificar las instituciones según sus contenidos de propósito, radica en que cuando una misma institución tiene varios propósitos entra en diferentes clasificaciones.

**Una segunda clasificación de las instituciones<sup>27</sup>**, es cuando se les observa **en su papel en la vida social** se dividen en: instituciones primarias y secundarias.

---

<sup>27</sup> Carlos Arteaga Basurto., "Coordinación entre Instituciones y organizaciones en el trabajo comunitario, desde la óptica de trabajo social", en *Desarrollo Comunitario*, UNAM-ENTS, México, 2003, p. 262-266.

- ⇒ **Instituciones primarias.-** Son las de carácter universal, actúan sobre la personalidad básica de una sociedad y moldean a los individuos. Se encuentran en todas las culturas que regulan y uniforman la conducta de los mismos; comprenden tradiciones, costumbres, educación. Actúan en el terreno de las actitudes.
- ⇒ **Instituciones secundarias.-** Se refieren a lo público, aparecen como ejecutivas o reguladoras y son creadas para proporcionar bienes y servicios a la población. Son creadas por los individuos y sobreviven a ellos.

Si se requiere diferenciar a las instituciones **por el tipo de satisfactores** que atienden, entonces se dividen en: básicas y secundarias.

- ⇒ **Instituciones básicas.-** Su principal objetivo es resolver necesidades mayores, son de suma importancia para el buen funcionamiento, el orden y bienestar social.
- ⇒ **Instituciones secundarias.-** Son aquellas que se consideran de menor impacto social, que aunque cumplen también con la satisfacción de necesidades sociales, su presencia es de menor grado.

El análisis institucional tiene como punto de partida la diferenciación entre un espacio y otro. Por su **apertura**, se les puede agrupar de acuerdo a su ámbito de competencia en: nacional, regional, municipal o local, por esta razón también se les distingue a nivel macro y micro social. Por sus **objetivos**, las instituciones se agrupan en: situaciones emergentes, a demandas inmediatas, o mediatas, o al cumplimiento de objetivos de bienestar general, como un componente del Estado de derecho.

Por el **ritmo de intervención**, que se asocia al tamaño de la institución u organización, con la cobertura de acción y con el medio en el cual se trabaje, pues son distintos los niveles de relación y los medios de comunicación.

Por su intervención u organización, se les ubica en aquellos escenarios que proporcionan bienes y servicios materiales (o satisfactores) como: económicas, educativas, de vivienda, de salud.

Como organizaciones de operación política se les puede ver como: instituciones políticas y no políticas, estatales y no estatales, clasificadas en tres sectores: el público, privado y social.

- ⇒ **Instituciones públicas.-** Son las que dependen directamente del Estado, cuyo papel se destina a controlar el funcionamiento y el sistema presupuestario, éstas asumen los servicios, la seguridad social y beneficios no lucrativos, dentro de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatales.
- ⇒ **Instituciones privadas.-** Aquellas instituciones que necesitan de la autorización del Estado para constituirse como son los organismos privados, micro, pequeños, medianos y grandes.
- ⇒ **Instituciones sociales.-** Comprende a todas las organizaciones sociales, que surgen de la participación de la sociedad civil y se integran en grupos autónomos para resolver una demanda o necesidad de manera más o menos inmediata para fortalecer la sociedad.

Las instituciones son un espacio en constante movimiento y transformación, que crecen y se desarrollan en la misma magnitud que lo hace la población y el Estado; por este motivo, el análisis institucional resulta indispensable, pues solo así, revisando constantemente el fin por el cual fueron creadas, no perderán su vigencia y se evitará sean rebasadas por las demandas sociales.

Por otra parte, el profesional de trabajado social, debe tener un amplio conocimiento del contexto institucional, con la finalidad de analizar, reflexionar y poder intervenir en las mismas; así como desarrollar la capacidad de proponer alternativas para ser consideradas en las políticas públicas, para lograr el mejor funcionamiento institucional, en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad. Así como

contar con modelos para intervenir en las instituciones, ya que éstas se constituyen en una de las áreas laborales donde puede influir el trabajador social.

#### **1.4.- Función social de las instituciones.**

En todo ordenamiento, ya sea una organización administrativa o una organización material, se instituye una ruptura entre lo que se puede y lo que no se puede hacer dentro de la forma social. Esta ruptura se relaciona también, con lo que es deseable u obligatorio hacer, o bien lo que no es deseable ni obligatorio.

Toda forma social posee por consiguiente una unidad, un carácter específico producido por su finalidad oficial (la producción, la gestión, la educación, el control, la ayuda, la protección etcétera), finalidad que tomada en sí misma y aislada, recibe el nombre de función.

Por ejemplo, la finalidad de las empresas industriales consiste en producir, mientras que la finalidad de la escuela es preparar para la vida profesional así como proporcionar una cultura general, o de una administración cuya finalidad es ser eficiente en la adquisición o distribución de los recursos humanos, materiales y financieros. Si se llama <<función>> a esta finalidad, ello se debe tan sólo a que ese concepto es el que mejor explica la existencia de un sistema social racional, profundamente diferenciado, así como una división de trabajo funcional, donde no solamente cada individuo está en su justo sitio, sino que todos los órganos del cuerpo social ocupan su legítimo lugar, prestan servicios irremplazables y ejercen un poder indiscutible.

La finalidad más importante de la organización (su función oficial) está ligada a otras finalidades creadas por la existencia de relaciones continuas entre determinada organización y las otras organizaciones con diferente función, así como por las relaciones que la primera mantiene con el conjunto del sistema social. Es así como la unidad de una organización consiste, por un lado, en un ordenamiento específico de las funciones sociales en torno a una función oficialmente privilegiada y, por el

otro, en la exclusión oficial de algunas otras funciones que entonces pasan a ser latentes, accidentales o informales.

Por otra parte, no basta con definir racionalmente una organización por los servicios que ésta presta o está destinada a proporcionar. Hay que tener en cuenta además que la fábrica, la compañía, la empresa o la institución producen modelos de comportamiento, mantienen normas sociales e integran a sus usuarios dentro del sistema total.

Por último, la transversalidad de las más diversas funciones dentro de instituciones, en apariencia tan opuestas como lo son un organismo deportivo, una iglesia, una empresa, un sistema de enseñanza; es tan importante para el analista de las ciencias sociales, como la transversalidad de la pertenencia y de las referencias reveladas por los individuos y los grupos que componen aquellas diversas formas sociales. Por consiguiente, la unidad de las formas sociales existe sin duda por: la encarnación de una determinada imagen de la totalidad, refractada por el conjunto del sistema social.

### **1.5.- Burocracia.**

La administración pública como parte del Estado, está integrada por personas organizadas de acuerdo a reglas, sistemas, procedimientos, hábitos y costumbres que le dan estructura al aparato, denominado también burocracia.

Por lo tanto, las personas son el elemento clave que integran todas las organizaciones sociales y muy particularmente la administración pública. Es por este motivo, que la sociedad contemporánea, se distingue por el gran número de organizaciones y grupos sociales, que con su estabilidad y especialización posibilitan la existencia y funcionamiento de la misma.

Este enorme conglomerado llamado burocracia, que presta sus servicios al Estado, desde el punto de vista de la administración pública puede definirse como, “Un

cuerpo profesional de funcionarios y empleados organizados en una pirámide jerárquica que operan bajo normas, reglas y procedimientos impersonales y uniformes, que trabajan para el Estado”.<sup>28</sup>

En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de servidores del Estado en la vida social.

La expresión “**burocracia**” no es nueva, nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos. Esta palabra, es una expresión peyorativa con la cual se identifica al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. Analizando positivamente la expresión, es una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del Estado. Pero en su consideración negativa, su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas.

En esa época, el conocimiento de la burocracia, tenía para la generación de Max Weber, pero sobretodo por él, un imperativo no sólo teórico, sino fundamentalmente práctico; dado que desde la lectura que hacían de la Alemania de sus tiempos, ésta no había resuelto el problema del Estado. De ahí, la urgencia de pensar y generar las condiciones de los cambios institucionales para la reforma administrativa, ya que aparecía de forma patente, que la principal dificultad con la que había tropezado la promoción de la nación alemana y de sus miras culturales, era debido al sistema de gobierno defectuoso.

Por ese motivo, analizar las instituciones políticas se convirtió en una tarea necesaria, que adquiriría una urgencia e importancia extraordinaria. Max Weber llevó a cabo estos estudios con profundidad; constituyendo estos escritos una aportación importante a la Teoría de las Instituciones Políticas y en particular, respecto al efecto de éstas sobre el carácter de la actividad política y el liderazgo.

---

<sup>28</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la Administración Pública de México. 2. Funciones y Especialidades*. INAP, México, 1988, p. 158

Weber observó que la instauración de las instituciones políticas bajo el manto del desarrollo del Estado moderno, en cuyo seno se organiza la territorialidad de las relaciones políticas y sociales, produce un espacio específico para la organización del poder público, a través de órganos especializados para su ejecución y la creación del campo de lo político plenamente diferenciado y distinguible de los otros campos de actividades de la vida humana.

En el Estado moderno se observó, que “el verdadero dominio, no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas, sino en el manejo diario de la administración, que se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil”<sup>29</sup>. Estos Estados, que en mayor o menor grado conservaron la constitución estamental, se caracterizan por la presencia y desarrollo de la burocracia. Un problema bastante complejo, que aún no es lo suficientemente esclarecido.

A manera de síntesis podremos decir que “la actividad material o sucesión de ocupaciones, la competencia técnica o sucesión de operaciones y técnicas, el principio directivo y ejecutivo, forman las bases en que descansa la actividad de la organización burocrática, que tiende a la mayor satisfacción de las necesidades estatales, unificando métodos y procedimientos”.<sup>30</sup>

Es evidente que la burocracia, reproduce en su composición múltiples elementos de la sociedad a la que pertenece, incluyendo aquellos procesos que la vinculan o la desintegran. Es decir, por ejemplo, los niveles de educación, eficiencia y capacidad de ejecución de una burocracia determinada, son similares y reflejan esas mismas características en la sociedad de la que forman parte. Esta burocracia, como organización social, tiene cualidades similares a otras organizaciones; comparte el afán de esforzarse por coordinar las actividades individuales y colectivas relacionadas con sus propósitos.

---

<sup>29</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, F. C. E., México, 1984, p. 1060

<sup>30</sup> Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 361.

Esta evolución de la burocracia y su influencia creciente en el contexto social, político, económico y cultural, nos permite afirmar que constituye uno de los elementos definitivos de la organización social contemporánea. Su presencia en todos los Estados y organizaciones institucionales y su vinculación con la mayor parte de los organismos sociales y privados más importantes y complejos, nos invita a investigar más a fondo su naturaleza, para comprender su naturaleza.

Uno de los primeros científicos sociales que estudiaron la burocracia de una manera sistemática, fue el filósofo y sociólogo Max Weber, quien fue el primero en identificar las características de una organización burocrática. Weber mantiene la tesis de que todas las sociedades están o han estado organizadas bajo sistemas de dominación. Este sistema de dominación se caracteriza por dos elementos:

- ◆ Un grupo de creencias o supuestos ideológicos que legitiman el ejercicio del poder, y
- ◆ Un aparato administrativo que opera como un puente entre el gobernante y gobernados.

Además, Weber distingue tres tipos de dominación: la carismática, la tradicional y la legal.<sup>31</sup>

- **Dominación carismática.-** Se basa en la creencia en el profeta o en el reconocimiento que encuentran héroes guerreros o de la calle o el demagogo, a través de las facultades místicas, afectivas hacia la persona, revelaciones o heroísmo, poder intelectual u oratorio. La fe y el reconocimiento se consideran como deber, cuyo cumplimiento, que se apoya en la legitimidad carismática exige para sí, y cuya negligencia castiga. Sin duda, la autoridad carismática es uno de los grandes poderes revolucionarios de la historia, pero en su forma absolutamente pura, es por completo

---

<sup>31</sup> Max Weber, *op. cit.* p. 707 al 716.



autoritaria y dominante. El cuerpo administrativo es escogido según su carisma y devoción personal, y no por razón de su calificación profesional.

- **Dominación tradicional.** Es aquella basada en el respeto a lo establecido, al *status quo*, la sacralización de la tradición. Su tipo más puro es el dominio patriarcal. Se obedece a la persona en virtud de su dignidad propia. Santificada por la tradición: por fidelidad. La burocracia en la administración, de echo se rige en gran parte por lo que los servidores pueden permitirse frente a la docilidad de los súbditos, dominan las relaciones del cuerpo administrativo, no el deber a la disciplina, objetivos del cargo, sino a la fidelidad personal del servidor.
- **Dominación legal.** Es el más extendido, la aceptación del estado de derecho es la base del sistema legal de dominación. Los gobernados aceptan las disposiciones del gobernante, no porque posea cualidades excepcionales, sino porque ocupa la posición de autoridad después de haber seguido un conjunto de reglas definidas y asociadas por ambas partes. Su tipo más puro es la burocracia como resultado de este tipo de esquema de organización social. Su idea básica es que cualquier derecho puede crearse o modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente en cuanto a la forma. La asociación dominante es elegida y nombrada y ella misma y todas sus partes son servicios. El equipo administrativo consta de funcionarios nombrados por el señor, y los subordinados son miembros de la asociación.

En el estudio de los modelos preburocráticos y burocráticos, Weber se centró en seis variables básicas: Propósito, jerarquía, reglas, autoridad, carreras y toma de decisiones. Dentro del modelo preburocrático la autoridad tiende a expresarse de manera carismática y tradicional; las reglas tienen una aplicación interrumpida y selectiva, con predominio de intereses particulares; la jerarquía surge de un modo fluido y débil, con niveles un tanto anárquicos y responsabilidades difusas o entrecruzadas; los propósitos se tornan subjetivos y obedecen a metas personales y las carreras se caracterizan por su inseguridad y ausencia de especialización.

Los puestos de la jerarquía están ligados a esquemas de compraventa, concesiones o bien como premios especiales. En cuanto a la toma de decisiones es intuitiva y sujeta a las normas y voluntad de un solo hombre, sin un control adecuado de los subordinados.

La autoridad para el modelo burocrático, se caracteriza por su racionalidad y legalidad; las reglas tienden a ser confiables y ligadas a los propósitos de la organización y con un grado importante de sujeción a la ley como arquetipo ideal; la jerarquía se concreta en jurisdicción y competencia, canales de comunicación generalmente claros y objetivos que favorecen los niveles de autoridad para que sean precisos, fundamentados y protegidos. El nombramiento de los funcionarios se basa en el mérito y en la antigüedad.

La justificación que se da al desarrollo de la burocracia, se relaciona con el hecho de que vino a satisfacer necesidades sociales de primera magnitud, se maneja como una consecuencia necesaria de la complejidad de las responsabilidades que han adquirido los estados modernos: la salud pública, la impartición de justicia, el orden público, el bienestar material, la educación, la administración de la hacienda pública, entre otras más.

Ahora bien, ¿Qué ventajas nos puede ofrecer la burocracia? La ventaja principal obedece al manejo masivo de los asuntos, el desarrollo de una creciente especialización, la dependencia estricta de reglas previas y precisas, y el énfasis en el trato impersonal y generalizado. Otra ventaja es la posibilidad de coordinar un amplísimo número de individuos, recursos y actividades a través de esquemas jerárquicos que no demandan un contacto directo entre los niveles de dirección ejecutiva y los de operación.

En cuanto al funcionamiento de la burocracia se distinguen los siguientes elementos básicos: división del trabajo, delegación de la autoridad, coordinación y disciplina.

- ▶ **División del trabajo.-** La especialización constituye el soporte básico del plan de trabajo definitivo y por el cual se asignan formalmente tareas y responsabilidades entre grupos e individuos. El crecimiento de la sociedad y por ende del aparato burocrático, determinan una mayor delegación y especialización del trabajo, que genera la formación de nuevos grupos.
- ▶ **Delegación de autoridad.-** El esquema se ajusta a una jerarquía de modo que fundamenta el reconocimiento efectivo a determinado grupo o individuo del derecho que tiene para expedir órdenes para otros, a fin de cumplir la ejecución de las funciones de la organización.
- ▶ **Coordinación.-** Representa uno de los mecanismos indispensables para asegurar el logro de las ventajas de la especialización y la división del trabajo. Lo que se traduce en la necesidad de sostener y articular un esfuerzo unido y coherente entre los componentes de la organización.
- ▶ **Disciplina.-** A la vez que norma el desarrollo de las actividades burocráticas, regula las relaciones de los integrantes de la organización. Su función no sólo tiene importancia porque permite la ejecución masiva y sistemática de una multitud de acciones bajo directrices y esquemas uniformes, sino además, constituye uno de los elementos que a medida que se perfecciona y se racionaliza, posibilita el desarrollo de una sociedad tecnológicamente avanzada.

Es así, como desde la mirada politológica de Weber, la organización del Estado racional burocrático moderno, se aplica para extraer un paradigma general del avance de la división del trabajo político en el capitalismo moderno.

## RESUMEN

El Análisis Institucional tiene como punto de partida el conocimiento del Estado mexicano, y es trascendental para el profesional de trabajo social, el dominio del conocimientos sobre el contexto, político, social, económico, cultural e histórico donde se desenvuelven las instituciones mexicanas. Porque así estará en condiciones de comprender el funcionamiento y forma de operar de la administración pública a nivel federal, estatal y municipal, así como la manera en que influye el Estado, en el desarrollo de las instituciones.

La mejor forma de abordar la definición del Estado, es analizando la doctrina que lo explica a través del análisis de sus elementos que lo componen: pueblo o población, territorio y poder público o gobierno. También, relacionándolo con el concepto de atribuciones, que a su vez, guarda una relación muy estrecha con las funciones legislativa, administrativa y judicial.

Durante el crecimiento del Estado benefactor, lamentablemente, se incurrió en excesos de manipulación y control político de amplios sectores sociales. Lo que dio lugar al manejo y control discrecional de una extensa maquinaria estatal y burocrática. Así, el sentido que originó al Estado de bienestar se corrompió, generando prácticas políticas clientelares, paternalistas y patrimonialistas. La situación provocó serias críticas de grupos tecnócratas, que no dudaron ante la corriente neoliberal, tomar como pretexto y justificación estas prácticas, para desmantelarlo e implantar el modelo económico neoliberal.

El análisis Institucional hoy en día es fundamental, ya que al implantar el nuevo modelo económico neoliberal, no se realizó en forma paulatina un ajuste, ni mucho menos se realizaron reformas institucionales, mismas que eran absolutamente necesarias para el buen funcionamiento de las mismas; creando una crisis institucional, que se ha reflejado en su incapacidad para dar una respuesta oportuna a las necesidades de la población, por la falta de credibilidad en las mismas y porque se han visto rebasadas por la sociedad.

El análisis institucional, no implica conocer todas las instituciones por su nombre, sino saber definir con precisión su finalidad, para qué fueron creadas, y saberlas agrupar. Existen propuestas planteadas por distintos científicos sociales, quienes presentan tipologías institucionales, mismas que nos permiten desmembrarlas y analizarlas atendiendo a su papel en la vida social, o por el tipo de satisfactores que atienden, por su apertura, por su objetivo, por su forma de intervención u organización, etc. Lo importante es conocer con precisión, el tipo de intervención que realizamos y qué es lo que queremos cambiar o mejorar, para así insertarnos de la manera más apropiada y desarrollar nuestro modelo de intervención.

Finalmente, podemos decir que al hablar del análisis institucional, invariablemente nos conduce a pensar en lo público y en lo social, en lo gubernamental y lo no gubernamental, en lo formal e informal, en las dependencias y organizaciones que se vinculan al gobierno y a la sociedad en general.

## MATERIALES

CONTRERAS TÉBAR, Amelia M., *Análisis institucional*, (Material de la asignatura), ENTS-UNAM, México, 2007.

## **UNIDAD 2**

### **ASPECTOS Y ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO Y EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL**

#### **INTRODUCCIÓN**

La noción de “sistema” constituye un nuevo paradigma para la comprensión de la realidad de las cosas materiales y las situaciones sociales, o sea, una forma novedosa de pensamiento y de visión del mundo, así como también un renovado léxico y forma de hablar o de referirse a situaciones que comprenden conjuntos ordenados de elementos de cualquier tipo.

Partiendo de esta noción, el realizar un análisis institucional desde ésta perspectiva sistémica, nos permite enfrentar la complejidad de las relaciones de un sistema social con su entorno y hacia el interior de la institución, y establecer los principios de funcionamiento real de todos sus elementos y de la organización de éstos en subsistemas.

Asimismo, en los sistemas sociales los principios de comunicación e interpretación, nos permiten establecer que la asistencia social, es una forma particular de comunicación entre los individuos, en la que por medio de la retroalimentación, se alternan los papeles de emisión y receptor por el envío recíproco de mensajes, unos necesitados de asistencia social y otros proveedores de esa asistencia.

El origen de un diagnóstico es una investigación social, que mientras más completa y profunda sea, aportará un mayor conocimiento del problema abordado; de la misma manera, el tipo de diagnóstico que se realice, predetermina el tipo de intervención que se aplique, razón por la cual, para el desarrollo de esta unidad es importante que tengas presente los conocimientos básicos adquiridos en las materias de: Política social, Programación social, Investigación social, Planeación y desarrollo social, Organización y promoción social, Evaluación de proyectos sociales y Psicología social principalmente.

## OBJETIVOS

- Identificarás los elementos fundamentales de la institución, que determinan y afectan la marcha, desempeño y resultados de todos los procesos institucionales
- Describirás a partir de un análisis sistémico, la vida interna de una institución.
- Elaborarás un diagnóstico institucional.

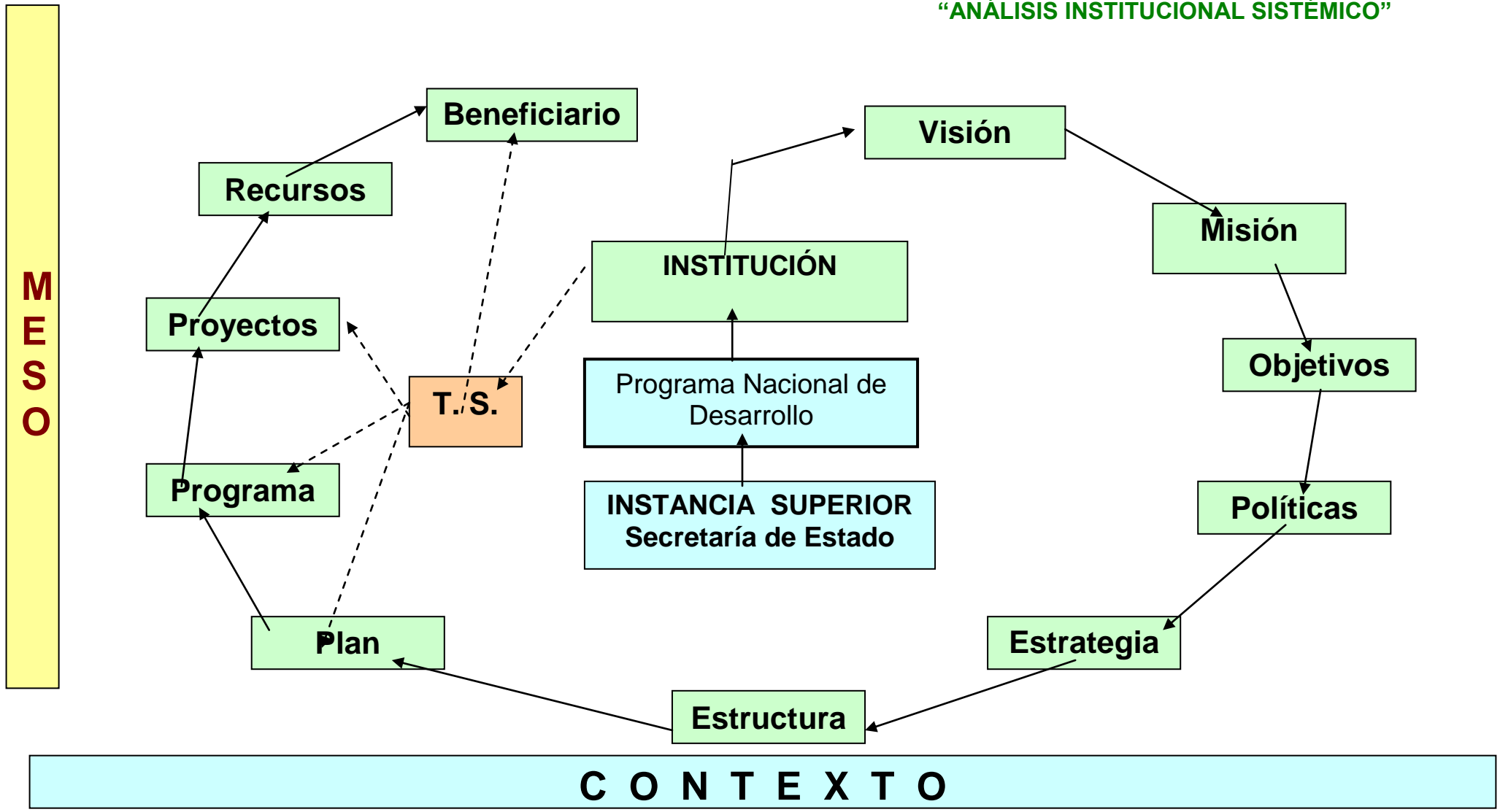
## CONTENIDO TEMÁTICO

Unidad 2. Aspectos y elementos para el diagnóstico y el Análisis Institucional.

- 2.1. El análisis sistémico de las instituciones.
- 2.2. Las políticas institucionales.
- 2.3. La estructura organizativa.
- 2.4. Programas institucionales.
- 2.5. Los servicios que ofrecen las instituciones.
- 2.6. Cobertura y perfil de los usuarios.

DIAGRAMA CONCEPTUAL

“ANÁLISIS INSTITUCIONAL SISTÉMICO”





## 2.1. El análisis sistémico de las instituciones.

La Teoría General de Sistemas evolucionó los enfoques administrativos. Este enfoque surge en base a un trabajo realizado por el biólogo Ludwig Von Bertalanffy. Esta corriente considera tanto a las empresas privadas como a las instituciones públicas, como unidades que están en constante movimiento y que se interrelacionan con el medio ambiente partiendo de la base de que todo entorno pertenece a uno mayor.<sup>32</sup>

Esta noción de “sistema” constituye un nuevo paradigma<sup>33</sup> para la comprensión de la realidad de las cosas materiales y las situaciones sociales, o sea, una forma novedosa de pensamiento y de visión del mundo, que cuenta con un renovado léxico y forma de hablar o de referirse a situaciones que comprenden conjuntos ordenados de elementos de cualquier tipo. Por ejemplo, comprender que las cosas de naturaleza social o material están constituidas por conjuntos de elementos interrelacionados, significa que se está empleando un paradigma sistémico para llegar a conocer y explicar algunos de los aspectos del mundo natural o social que son de nuestro interés.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, la Teoría General de Sistemas, es un paradigma transdisciplinario que subsume patrones de construcción de conocimiento de diversas disciplinas, a una forma común de comprensión y solución de problemas de conocimiento, en razón de equivalencias o analogías que pueden abstraerse y generalizarse. Además, comprende su propia matriz conceptual y léxica, determina el conjunto de problemas que tienen viabilidad de solución a través de sus conceptos y propone procedimientos de análisis y de solución de problemas.

---

<sup>32</sup> Consultores en Calidad Total. *Introducción al Comportamiento Organizacional y Conceptos*, documento electrónico disponible en [http://www.quality-consultant.com/gerentica/gerentica\\_0051.htm](http://www.quality-consultant.com/gerentica/gerentica_0051.htm), fecha de consulta 07/03/2003. p. 17.

<sup>33</sup> Se denomina “paradigma” a las soluciones concretas a problemas (de conocimiento sobre la realidad o de acción instrumental sobre ella) que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden reemplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la realidad, de una disciplina o de la aplicación profesional de una ciencia.

Por lo tanto, el enfoque de sistema aplicado al análisis institucional, tiene como propósito dilucidar la complejidad del entramado de una sociedad determinada, que se caracteriza por la multicausalidad de sus situaciones; la diversidad de las funciones que se espera que realicen las instituciones en beneficio de la sociedad, los límites que impone el desarrollo económico y cultural de las comunidades, las expectativas individuales en torno a su propio progreso y bienestar, el compromiso y la corresponsabilidad que son capaces de asumir estas instituciones, entre otras cosas.

Es decir, que si bien un sistema se define por sus propios fines y se reproduce a sí mismo en razón del logro de esos objetivos, sus procesos se sustentan en la relación que establece con otros sistemas o subsistemas (como por ejemplo los sistemas de educación, de salud, etc.).

Atendiendo a su concepto, un sistema se define como “un conjunto de elementos interrelacionados que pertenecen a uno mayor.” También se dice que es “una combinación de partes que forman un todo”<sup>34</sup>. O bien, “la palabra sistema” denomina a una disposición de componentes de un objeto que están interrelacionados para formar un todo.”<sup>35</sup>

Por lo tanto el conjunto de elementos que conforman un sistema se relacionan entre sí y con el medio. La característica fundamental para comprender lo que es un sistema, es que éste solamente es definible por su cohesión, es decir, por las interacciones entre los elementos que lo componen; un sistema no se estructura sólo de cosas que se unen entre sí, sino por la forma específica como se cohesionan para formar el objeto sistémico.

En cualquier sistema encontraremos como mínimo cuatro elementos: insumos (que se refiere al abastecimiento de lo necesario); proceso (que es la transformación de

---

<sup>34</sup> Consultores en Calidad Total. *op. cit*, p. 17.

<sup>35</sup> Carmen Carrión Carranza, *Guía Técnica de Sistemas Aplicados a la Asistencia Social*. DIF, México, 2002. p 5.

los insumos); producto (es el resultado del proceso) y la retroalimentación (se refiere a la respuesta que se da).

Los sistemas pueden ser clasificados en base a diferentes criterios:

- De acuerdo a su constitución se dividen en:
  - Físicos o concretos (compuestos por objetos y cosas reales, por ejemplo maquinaria).
  - Abstractos (compuestos por cosas cualitativas, por ejemplo, planes, ideas)
- De acuerdo a su naturaleza se clasifican en:
  - Cerrados (no reciben influencia del medio ambiente, ni formación).
  - Abiertos (reciben influencia del medio ambiente y reciben información).

Se considera un sistema abierto al que está en constante interrelación con el medio ambiente. Por este motivo, a las instituciones se les considera sistemas abiertos porque tienen constante entrada y salida de información y reaccionan ante el medio ambiente, ajustándose a los cambios necesarios: llámense mercado, precios, competencia, políticas o estrategias.

La Teoría General de Sistemas (T.G.S.), considera que cuando se piensa en un sistema se deben tomar en cuenta las siguientes premisas:

- ▶ Las funciones de un sistema dependen de su estructura; según como esté estructurado el sistema, éste realizará sus funciones.
- ▶ Los sistemas siempre pertenecen a otro mayor, es decir, siempre están dentro de otro sistema.
- ▶ Los sistemas son abiertos y siempre reciben información de otros sistemas.

Actualmente, cada vez son más las organizaciones o instituciones que utilizan los sistemas, ya que su aplicación les permite que funcionen más adecuadamente, pues

por medio de éstos, las tareas se facilitan y se permite que se tenga un mejor conocimiento tanto institucional como empresarial.

Por lo tanto, podemos concluir que el Análisis Institucional a partir de un enfoque sistémico, será el resultado de una investigación aplicada que pretende determinar el valor de un esfuerzo para otorgar un servicio de beneficio social; que se traduce en una alternativa para conocer la realidad y transformarla, como vía para lograr el mejoramiento continuo de las instituciones.

Por lo tanto, este análisis estará orientado a identificar, conocer y analizar los elementos fundamentales de la institución que determinan y afectan la marcha, desempeño y resultados de todos los procesos institucionales. Supone también un cuestionamiento de las relaciones que los individuos establecen con las instituciones y como estructura social del Estado<sup>36</sup>.

## **2.2. Las políticas institucionales.**

Es muy importante que el profesional de trabajo social, tenga una perspectiva amplia de los problemas públicos, aprendiendo a discriminar información y a detectar las falacias en la argumentación de la cotidianidad. También debe comprender que la solución de los problemas públicos, son esfuerzos realizados de prueba, de aciertos y errores; así como de la aplicación de programas flexibles y en ocasiones, contundentes en soluciones. Pero principalmente debe tener presente que el análisis de las políticas públicas, van más allá de nuestras decisiones personales, ya que el asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de ciudadanos; además que los procesos y resultados de este análisis de políticas públicas, por lo regular involucran a otros profesionales e individuos interesados que trabajan en equipo.

En la vida cotidiana, los problemas de políticas se nos presenta como un confuso conjunto de detalles: personajes, grupos de interés, demandas retóricas,

---

<sup>36</sup> Margarita Pérez Durán, *Metodología para el Análisis Institucional* (Documento de trabajo en Power point), SUA-ENTS-UNAM, México, 14 de Noviembre de 2006.

presupuestos, mandatos legales e interpretaciones, rutinas burocráticas y actitudes ciudadanas entre otras.

Para evitar la confusión y falta de claridad en las políticas públicas, debe describirse con coherencia el problema que se quiere mitigar o resolver; detallar algunas de las acciones que deberán llevarse a cabo, y a cada una de éstas habrá que añadir los resultados proyectados que se considere conveniente, y que podrían ser de interés para los beneficiarios de dichas políticas públicas, señalando las bases con las que se llegó a tales conjeturas, y si por alguna circunstancia ninguna opción es claramente mejor que otra, de acuerdo con los criterios de evaluación elegidos, se deberá indicar los costos y beneficios de cada una de las opciones de las políticas públicas.<sup>37</sup>

No es posible pensar en una política pública discontinua, donde esté ausente una estrategia a largo plazo, que permita resolver eficazmente algunos problemas como la desigualdad, la pobreza, la marginación y sus secuelas de desnutrición, analfabetismo y desempleo.

Para concluir, podemos señalar que la metodología para el análisis de las políticas públicas, se inicia con ubicar dicha política al final de su ciclo de implementación. Incluye su identificación, la puesta en marcha, la evaluación y la terminación de la misma. Además se deben evidenciar sus resultados mediante la definición de criterios comparativos, la medición de datos y su análisis. También se deben identificar las brechas existentes entre el discurso normativo y el empírico.

### **2.3. La estructura organizativa.**

El comportamiento de un sistema no puede explicarse por la suma de las propiedades y modos de acción que corresponden a sus elementos, considerados aisladamente, sino mediante la identificación de las formas de relación que existen entre ellos.

---

<sup>37</sup> Eugene Bardach. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*. Edit. CIDE y MAPORRUA, México, 2004. p. 16

Las interrelaciones en un sistema se establecen en un orden, sujeto a reglas de armonía, número y dependencia de las partes, lo cual permite la coordinación de los elementos de un objeto o sistema para la realización de los procesos que son propios de su naturaleza.

Estos procesos desde el punto de vista sistémico, se ordenan con el fin de alcanzar la autopreservación, el desarrollo y evolución del sistema. El ejemplo paradigmático de organización es la autorregulación de los sistemas vivos, que se pone de manifiesto en la regeneración de las partes perdidas y en la conducta dirigida a una meta: la sobrevivencia.

Alguna de las características de la organización en los sistemas son: la totalidad, donde el todo se entiende por la relación entre las partes, y no por la suma de éstas; el crecimiento, que es la diferenciación respecto de otros sistemas, el orden jerárquico de los componentes y de las funciones de la estructura sistémica y el control de las funciones, entre otros.<sup>38</sup>

Por lo tanto una organización se convierte en institución cuando se le asigna una función socialmente útil, dotando a dicha organización con una identidad propia. Lo que le va a permitir obtener logros que de manera individual no podría obtener.

Al hablar del análisis de la estructura organizacional de una institución, nos estamos refiriendo a la forma de dividir, organizar y coordinar sus actividades. La importancia de estructurar eficientemente una institución es porque al hacerlo, contribuirá a una mejor toma de decisiones.

Para llevar a cabo la estructuración organizativa de una institución, se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

---

<sup>38</sup> Carmen Carrión Carranza, *Guía Técnica de Sistemas Aplicados a la Asistencia Social*. DIF, México, 2002. p 16.

- ◆ División del trabajo: delegar tareas.
- ◆ Departamentalización: agrupación de empleados.
- ◆ Jerarquía: especificar quién depende de quién en la organización
- ◆ Coordinación: establecer mecanismos para integrar las actividades de los departamentos en un todo congruente, para vigilar la eficacia de dicha integración.

En toda institución los recursos son limitados y hay que utilizarlos eficazmente si se desea que la organización subsista y se desarrolle, lo que requiere fijar objetivos claros y la asignación de responsabilidades de una manera coherente.

#### **2.4. Programas institucionales**

La planeación es un proceso que tiene como finalidad última la elaboración de un plan, para lo cual se requiere de métodos, técnicas y procedimientos; en su mayoría ya establecidos. La fuente de información para su realización serán registros estadísticos, estudios probabilísticos y proyecciones. Se construye a través de objetivos y metas que de manera inevitable se ven influenciados por una ideología política.

Las principales características de la planeación son: la organización racional; la selección cuidadosa de prioridades, tanto de desarrollo económico como sociales; la relación que existe entre las metas, objetivos, políticas, estrategias y la viabilidad política.

Los programas forman parte de planes específicos y estos a su vez, de un plan integral; si no se da así, estaríamos hablando de programas aislados que no contemplan la totalidad de los factores que afectan en su vida institucional, por lo tanto, estos programas no tendrían ninguna repercusión social trascendente y lo que es peor, sin obtener ningún resultado.

Los programas institucionales por lo general, están basados en políticas generales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Parten de un diagnóstico de la situación, que refleja el conocimiento real de los problemas existentes y de los recursos, tanto humanos como materiales y legales, así como las políticas generales y específicas que influyen en el problema investigado. De la misma manera son analizadas las demandas sociales que se han manifestado ante dicha problemática.

De acuerdo con el diagnóstico, se establecen prioridades, lo que permite establecer los objetivos y las metas, de acuerdo a los recursos disponibles; fijando las actividades a desarrollar, la metodología, necesidades, materiales, personal; y los mecanismos de control.

Para garantizar el éxito de los programas sociales, las instituciones no deben imponerlos, desde un principio deben considerar el interés de la población y promover su participación en la determinación de las prioridades y alternativas de las acciones, pero sobretodo su colaboración en la ejecución y control para contar con el apoyo de los beneficiarios.

### **Metodología para el análisis de los programas institucionales<sup>39</sup>**

En la ***Metodología para el análisis del diseño del programa***, se debe partir de la revisión de la opinión de organismos internacionales en relación a programas similares, y si éstas se incluyen de alguna forma en el diseño del programa.

Además, se debe analizar la congruencia del diseño del programa con la política social, y revisar que los objetivos, que ésta declara se incluyan en los del programa.

Debe existir una congruencia interna entre sus componentes y los mecanismos para su logro, revisar la intencionalidad del programa, los productos que entrega a los beneficiarios, los criterios de participación y el marco normativo para su operación.

---

<sup>39</sup> Margarita Pérez Durán, *Metodología para el Análisis Institucional* (Documento de trabajo en Power point), SUA-ENTS-UNAM, México, 14 de Noviembre de 2006.



Del mismo modo, es necesario analizar la congruencia con programas similares exitosos en México o en otros países, así como revisar las evidencias empíricas y la posterior contrastación para identificar áreas susceptibles de mejora.

Es indispensable la revisión de anteriores evaluaciones al programa e identificación de modificaciones a partir de las recomendaciones emitidas.

En la **Metodología para el análisis de la operación del programa**, se requiere identificar cómo funciona el programa, analizar las diferencias entre lo real y lo previsto en los documentos que lo fundamentan; revisar si se cumplieron las metas establecidas; y si se trata de una planeación de largo alcance, identificar los fines que señalan los programas operativos anuales.

De la misma manera, se puede realizar un análisis de costos del programa, analizando la estructura de asignación de recursos y las categorías que inciden directamente en la ejecución de los proyectos.

En la **Metodología para el análisis de la focalización del programa**, se analiza en qué medida los proyectos realizados contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de la población, de común acuerdo con los grados de marginación identificados previamente en el contexto. Y por último cuantificar las localidades y población beneficiada por cada año de ejecución del programa.

En cuanto a la **Metodología para el análisis de resultados del programa**, se analiza si las acciones del programa:

- ◆ Provocaron cambios en la realidad social que le ocupa
- ◆ En qué medida lo hicieron
- ◆ A qué segmentos de la población objetivo afectaron y en qué medida
- ◆ Qué contribución realizaron los distintos componentes del proyecto al logro de los objetivos del mismo

## **2.5. Los servicios que ofrecen las instituciones.**

En nuestro país, la política que se ha instrumentado durante décadas, ha sido enfocada a beneficiar a grupos específicos, bajo un sistema clientelar, en un esquema de la “petición y no petición”, por ello, la estructura ha sido provista de ámbitos institucionales de representación, donde el flujo de decisiones, acciones y autoridad han operado en un sentido vertical de acuerdo a problemáticas vistas en forma aislada, lo que ha resultado una asimetría entre el gobierno y población.<sup>40</sup>

Aplicar políticas sociales a través de las instituciones no sólo ha sido legitimado sino necesario. Este aspecto que se ha ido delineando frente a los problemas de gobierno a nivel sexenal, donde la intención ha estado destinada a atender los efectos negativos de las desigualdades estructurales, aunque, en apariencia han planteado acciones para resolver los distintos aspectos de los miembros de la sociedad.

Los servicios que prestan las instituciones son diversos, en sentido estricto, las instituciones ejecutivas y reguladoras hacen alusión a instancias del Estado que le permiten llevar a la práctica las políticas sociales y en ese sentido las dota de un sistema jurídico (normas, reglamentos), usos y costumbres que les confieren atribuciones válidas y reconocidas; tendientes a lograr el bienestar de la población.

Se observa que las instituciones se postulan como escenarios que persiguen solventar o solucionar necesidades y demandas, o atender (en forma más o menos inmediata) problemas que afectan a los grupos o a la colectividad. Las instituciones son vistas como espacios integrados de aspectos sociales, económicos y políticos, pasando por lo administrativo y profesional, por lo cual se considera que toda institución u organización requiere contemplar: visión, misión, políticas, objetivos,

---

<sup>40</sup> Carlos Arteaga Basurto (coordinador). “Coordinación entre instituciones y organizaciones en el trabajo comunitario, desde la óptica de trabajo social” en *Desarrollo Comunitario*, ENTS-UNAM, México, 2003. p. 257.

estructura orgánica y funcional, recursos humanos, logística y una población destinataria o demandante del bien o de su servicio.

Una institución varía su función de acuerdo al contexto económico-social, cobra vida para abatir un problema o atender una necesidad, mantiene su vigencia siempre que obtenga el reconocimiento oficial y social, que responda a los intereses del grupo que la sostiene y justifica.

A las instituciones, por su intervención se les ubica como: económicas, educativas, de vivienda, de salud; esto es, escenarios donde se proporcionan bienes y servicios materiales denominados satisfactores, algunos organismos o instituciones, atienden aspectos, grupos prioritarios y otros se abocan a rubros de bienestar general.

## **2.6. Cobertura y perfil de los usuarios.**

El desarrollo social de todos los mexicanos constituye una de las más altas prioridades del Gobierno Federal, de ahí la realización de un conjunto de acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de la población. Los objetivos centrales de la política social son: elevar los niveles de bienestar, disminuir la pobreza y la exclusión social.

Las políticas destinadas a combatir el problema de la pobreza y en general las políticas sociales, han cobrado en las dos últimas décadas, una presencia inédita en las diferentes propuestas para superarla y avanzar de manera firme en la promoción de un desarrollo sustentable.

En esta acción gubernamental, el intercambio de experiencias, y la cooperación internacional han sido las herramientas básicas para enfrentar con éxito los retos del desarrollo y combatir las condiciones de exclusión y marginación en que aún se encuentran millones de mexicanos.

El gobierno mexicano ha aplicado recursos que se canalizan a través de diversos ramos y programas en el combate a la pobreza. Uno de estos es el Ramo 33, cuyo objetivo es proporcionar infraestructura básica (obras públicas necesarias para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes como son: electrificación, drenaje, alcantarillado, infraestructura carretera, entre otras) y obras de equipamiento público (como son programas de gobierno que atienden las condiciones desfavorables de salud, educación, alimentación y vivienda).

Estos recursos no pueden lograr por sí solos la superación de la pobreza, pues también se requieren otros factores como la participación ciudadana. De ahí que, con el Ramo 33 se busque la colaboración de los actores sociales en diversas actividades, como estrategia para lograr el bienestar comunitario, regional y social en general, a través de una relación más estrecha entre la sociedad y las autoridades, en la que el gobierno contribuye con una parte del monto para la realización de la obra y la comunidad aporta otro porcentaje en dinero o trabajo. De esta manera se hace partícipe a la población en la construcción de su objetivo, además de que se ahorran recursos y tiempo en la ejecución de proyectos, al mismo tiempo que se fortalece el tejido social. Al final se aplican entrevistas en profundidad a los beneficiarios y a las autoridades municipales, con la finalidad de obtener información sobre el impacto cualitativo que han tenido las obras en la comunidad.<sup>41</sup>

Por lo tanto, entre las acciones de política social pública, se distinguen aquellas que se refieren a los asentamientos humanos; el acceso a una vivienda segura y saludable y a los servicios básicos, los cuales son indispensables para el bienestar físico, psicológico, social y económico del ser humano; que además constituyen la parte fundamental de las medidas urgentes a favor de las personas que no viven en condiciones favorables.

---

<sup>41</sup> Oscar Alfonso Martínez Martínez "Pobreza y participación ciudadana. El involucramiento de dos comunidades marginadas de Oaxaca en las acciones de los Fondos III y Ramo 33, y su impacto en el bienestar social", *Revista Trimestral de Trabajo Social*, ENTS-UNAM, Núm. 12, Noviembre de 2005. p. 97.

Ante la nueva realidad socio-política mexicana, la acción gubernamental se está nutriendo de todos los sectores sociales para alcanzar el consenso que impulse la efectividad en la implementación de las políticas públicas a través de sus instituciones, en beneficio de aquellos que menos tienen. Hoy en día se sabe que la participación social es la única fórmula factible para la implementación, tanto de la obra pública como de todos aquellos programas que contemplan los servicios sociales de salud, alimentación, educación y recreación, enfocados a los sectores más vulnerables de la sociedad. La cobertura y perfil de los usuarios de estas políticas sociales, responde a las características de cada institución, de acuerdo con la finalidad y los objetivos por lo que fueron creadas.

Es un hecho que las instituciones involucradas con el desarrollo social, deben evolucionar al ritmo que la sociedad imponga, pero esta evolución se dificulta si no se cuenta con investigaciones certeras y eficientes, en donde dichas instituciones puedan informarse de las metas y alcances de las estrategias del desarrollo social. Asimismo, la traducción del discurso social en programas de gobierno ha significado un cúmulo de decisiones encaminadas a la reorganización institucional del orden económico, político y social del ámbito de las políticas públicas en nuestro país.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG), han venido cobrando cada vez mayor importancia y notoriedad en la atención de carencias sociales y problemas de interés público de los que antes –salvo excepciones- se ocupaban fundamentalmente el Estado o los partidos políticos.

Las ventajas que traen consigo las ONG para la sociedad en las que actúan, han sido destacadas, ya que se considera que las asociaciones juegan el papel de canales de agregación, articulación y representación de intereses distintos de los partidos políticos, y generan oportunidades de participación e influencia en varios niveles de la sociedad, a grupos excluidos de la representación política, como es el caso de las mujeres y las minorías étnicas.

Estas ONG, desempeñan un papel cada vez más notorio en asuntos de interés público, como la promoción del desarrollo, la vigilancia de los procedimientos electorales y la defensa de los derechos humanos. Las funciones que cumple actualmente son: difusión, defensa de derechos, asistencia a la salud, asesoría técnica en ámbitos tan diversos como la política, la producción agrícola, la obtención de créditos, etc. Sin embargo, hasta ahora no se ha estudiado la cultura política de esas organizaciones, ni la forma en que algunos de sus valores influyan en sus prácticas sociales y políticas.

**La metodología para el análisis de satisfacción de beneficiarios del programa<sup>42</sup>**, se llevará a cabo a través del análisis de cinco aspectos fundamentales:

- ◆ Focalización y accesibilidad (se refiere a ubicar a las personas que hacen uso de los servicios de una institución y las facilidades con que cuentan para recibir dicho servicio).
- ◆ Contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiada; percepción de la adecuación de las respuestas del programa a su problema social.
- ◆ Participación -intensidad, canales y mecanismos- (es muy importante conocer cómo participan los usuarios o beneficiarios dentro del programa, cuántas veces hacen uso de los servicios, cómo establecen el contacto con la institución, qué tipo de redes sociales se pueden establecer y el grado de involucramiento en el mismo).
- ◆ Identificación de problemas y demandas de las poblaciones beneficiadas.

---

<sup>42</sup> Margarita Pérez Durán, *Metodología para el Análisis Institucional* (Documento de trabajo en Power point), SUA-ENTS-UNAM, México, 14 de Noviembre de 2006.

## RESUMEN

La Teoría General de Sistemas, es un paradigma transdisciplinario que subsume patrones de construcción de conocimiento de diversas disciplinas, a una forma común de comprensión y solución de problemas de conocimiento, en razón de equivalencias o analogías que pueden abstraerse y generalizarse. Además, comprende su propia matriz conceptual y léxica, y determina el conjunto de problemas que tienen viabilidad de solución a través de sus conceptos y propone procedimientos de análisis y de solución de problemas. Por lo tanto, el análisis institucional sistémico, nos permite enfrentar la complejidad de las relaciones de un sistema social con el entorno y el interior de la institución; y establecer los principios de funcionamiento real de todos sus elementos y la organización de éstos en subsistemas.

En relación a los programas institucionales, por lo general, están basados en políticas generales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, que parten de un diagnóstico de la situación y reflejan el conocimiento real de los problemas existentes, señalando así mismo, las políticas generales y específicas que influyen en el problema que se investiga; de la misma manera que se analizan las demandas sociales.

Con el análisis institucional sistémico, el trabajo social, posee una perspectiva amplia de los problemas públicos, teniendo la facilidad y habilidad de discriminar información y detectar falacias en la argumentación de la cotidianidad. Además, su sensibilidad política le hace comprender que la solución de problemas públicos es un esfuerzo colectivo de negociación, que van más allá de su decisión personal, por lo que debe involucrar a distintos profesionales y grupos de intereses diversos, para buscar alternativas de solución viables a los problemas sociales.

## MATERIALES

### **Material básico**

CONTRERAS TÉBAR, Amelia M., *Análisis institucional*, ENTS-UNAM, México, 2007.

### **Material complementario**

DE LA RÚA, FEDERICO Ainhoa de, “Amistad e identificación: las micro fundaciones de las pertenencias macro. Amigos europeos e identidad europea”, en *REDES Revista hispana para el análisis de redes sociales*, vol. 3, núm. 6, septiembre-noviembre de 2002.



## UNIDAD 3

### ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN PROFESIONAL

#### INTRODUCCIÓN

En toda intervención de la realidad, se deben establecer líneas direccionales que orienten la acción y que nos permitan establecer las condiciones propicias para la potencialización de situaciones benéficas y recursos, así como contrarrestar los obstáculos que se presentan como limitantes para el trabajo.

Es decir, estrategias que sirvan de base y eje conductor en la intervención con el fin de hacer más efectivas las acciones de los programas y proyectos, y con el previo conocimiento de que durante el proceso, se presenta un flujo continuo de cambios e innovaciones.

Según Carlos Matus<sup>43</sup>, la estrategia emerge de un conocimiento preciso de la realidad, lo que da pauta a la identificación de circunstancias coyunturales que pueden cambiar la situación abordada. En consecuencia, la estrategia se apoya en un diagnóstico multifactorial que nos permite conocer la génesis, la dinámica y el sentido de evolución de los programas aplicados por una institución.

La estrategia implica un análisis integral que nos va a permitir definir correctamente los objetivos y seleccionar todas las actividades que nos lleven a cumplirlos; tomando en cuenta las políticas pertinentes. Por lo tanto, las estrategias pueden estar dirigidas a: sectores sociales, problemáticas prioritarias, la orientación de la intervención, diversos aspectos físicos y especiales, la optimización de recursos, la coordinación de instancias participativas, la estructura de participación existente, etc. Todo lo anterior es con la finalidad de distribuir y aplicar medios, y aprovechar fuerzas y condiciones favorables para las diversas acciones.

---

<sup>43</sup> Carlos Matus, *Estrategia y Plan*. Edit. Siglo XXI, México, 1993. p. 111

## OBJETIVOS

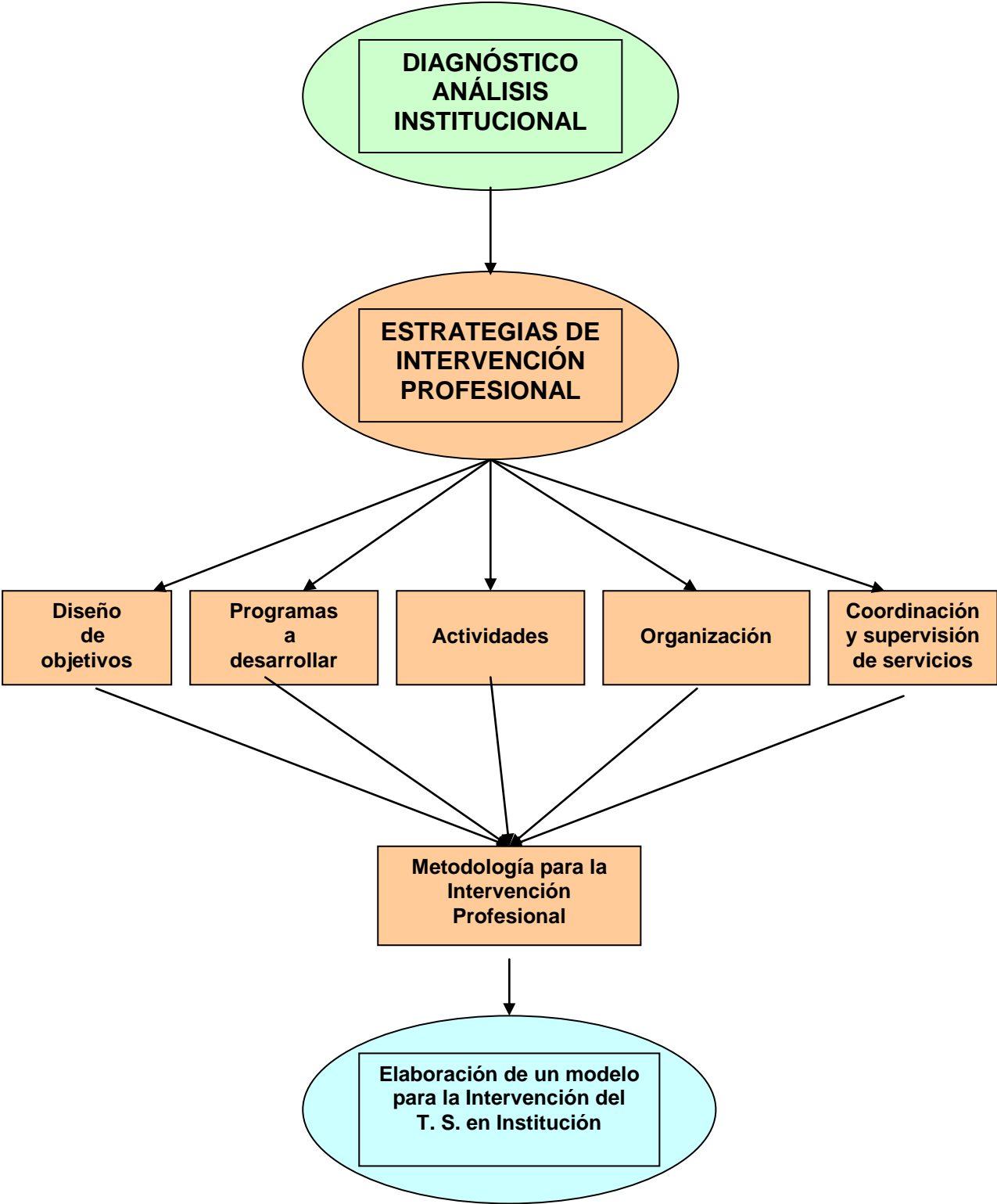
- ◆ Diseñarás estrategias para el mejoramiento institucional, con el propósito de construir un modelo de intervención.

## CONTENIDO TEMÁTICO

Unidad 3. Estrategias de intervención profesional.

- 3.1. Diseño de objetivos
- 3.2. Programas a desarrollar
- 3.3. Actividades
- 3.4. Organización
- 3.5. Coordinación y supervisión de los servicios
- 3.6. Metodología para la intervención profesional

DIAGRAMA CONCEPTUAL



## Estrategias de intervención profesional

El diagnóstico no sólo es indispensable y determinante para llevar a cabo la intervención; ya que, dependiendo del diagnóstico, es que se plantea la intervención. Es así como el diagnóstico y la intervención, articulan un proceso reflexivo, se complementan y se orientan.

De tal forma que la validación de la investigación realizada y la aserción de la construcción del diagnóstico se confirman, en la medida que la intervención surte efecto al aplicarse.

Debemos resaltar que la coherencia y correspondencia entre la conclusión diagnóstica y la intervención son esenciales en el proceso de trabajo social, no sólo porque éste se funda en el conocimiento teórico, sino porque también, toma en cuenta el conocimiento de la situación del problema que se trabaja, la integración de la teoría y los datos empíricos, ya que son parte de la riqueza del proceso que realiza.<sup>44</sup>

Sin embargo, hay que resaltar que entre los resultados del diagnóstico y la intervención, es necesario un paso que por lo general es omitido, *la elaboración de estrategias*, mismas que nos permiten plantear una intervención adecuada y lo más cercano a la realidad. La construcción de estas estrategias de intervención, implica un planteamiento teórico-metodológico que posteriormente puede y debe apoyarse en un proceso de planeación para aplicarse. Es un espacio de construcción basado en posturas epistémicas y teorías explicativas, ubicado entre el conocimiento de la situación problema y el hacer operativo. Se trata de la propuesta concreta sobre los cambios sociales y la estrategia metodológica para alcanzarlos.

---

<sup>44</sup> Nelia, Tello Peón. Trabajo Social, disciplina del conocimiento “*II La construcción de una estrategia de intervención social.*” (texto utilizado en el SUA de Trabajo Social para impartir la materia de Trabajo Social de la Comunidad). ENTS –UNAM, México, 2007. p. 6

Debemos tener cuidado, para no confundir la estrategia de intervención con el proceso de planeación, ya que muy a menudo, se piensa que es lo mismo y no es así. Es importante aclararlo, ya que en el esquema metodológico básico para trabajo social, empleado tradicionalmente, se plantea que después del diagnóstico se continúe con la planeación y se elaboren planes, programas y proyectos. Por el contrario, ahora se pretende, previo a la elaboración de la planeación, establecer la construcción de estrategias de intervención, que se refiere al espacio de reflexión y construcción de una propuesta de trabajo social, como conocimiento que imagina y crea la diferencia, es darle un contenido y sentido a esa planeación.

En otro orden de ideas, cuando nos referimos a los escenarios, estos nos permiten jugar con la realidad y facilitan la intervención social, al utilizar y combinar la imaginación, el pensamiento analítico y proyectivo, la creatividad y la viabilidad. Comparar los resultados entre los diferentes escenarios, no permite ver con claridad la distancia existente entre cada uno de ellos, así como vislumbrar que tan factible puede ser el cambio.

En este orden de ideas, podemos decir que desde los principios básicos para la interpretación de la situación problema o unidad de análisis y el escenario que se pretende alcanzar mediante los cambios propuestos, se establecen los procesos metodológicos que operacionalizados en todas sus fases e implementados en lo concreto en instrumentos, guían las acciones a realizar durante la intervención.

### **3.1. Diseño de objetivos**

Plantear un objetivo en lo social, implica diseñar un proceso que modifique con diferentes metodologías la situación problema que finalmente devenga en el objetivo planteado. Por lo tanto la estrategia de intervención es la respuesta creada para ello y es mediante el saber especializado y la imaginación que esta construcción puede adquirir el significado que se requiere cuando se materialice en la práctica misma.

De manera general, los objetivos deben:

- Estar planteados claramente.
- Buscar una secuencia y jerarquía entre ellos.
- Ser adecuados a las necesidades y características de la población.
- Ser vigentes, es decir, responder al momento actual.
- Evitar el conflicto o incompatibilidad entre ellos.

### **3.2. Programas a desarrollar.**

De acuerdo con el diagnóstico, se revisará la problemática encontrada, y por medio de diferentes técnicas, como el árbol de problemas, por ejemplo, se analizarán cuáles de los problemas, es el más conveniente abordar, y qué programas se podrían implementar o ser los más viables de realizar, a partir de los recursos con que cuenta la institución, el personal y los vínculos institucionales con que cuenta. También es muy importante que se tenga claro qué es lo que se desea obtener con cada programa, es decir, se trata de establecer cuál es la naturaleza de la situación deseada o esperada; quiénes constituyen el sector de población que será la beneficiaria del programa (destinatarios o usuarios); qué área geográfica abarcará el programa y que método y actividades se realizarán.

### **3.3. Actividades.**

Así mismo, se plantearán las actividades que se realizarán, de una manera clara y precisa de acuerdo con los objetivos y metas, pero sin perder de vista a los actores sociales con los que se va a trabajar.

### **3.4. Organización.**

El diseño de las estrategias, a través de un proceso metodológico, no es sólo la organización de una serie de pasos e instrumentos, ya que su propia realización requiere estar antecedida de una concepción que incluya una visión de totalidad y de estrategias integradoras que busquen incidir realmente en la estructura de los

hechos o problemas, objeto de nuestra intervención, por complejos que se nos presenten.<sup>45</sup>

Se tendrán que definir niveles, etapas, fases, métodos y técnicas con contenidos concretos para establecer a las estrategias de intervención en la institución.

### **3.5. Coordinación y supervisión de los servicios.**

Es necesario que se establezcan claramente los niveles de coordinación en la ejecución de los programas, para evitar la duplicidad de funciones. En el contexto institucional, es necesaria la coordinación para el desarrollo del trabajo, ya que mediante los programas y los proyectos sociales, es que se establece el nexo con la población a partir de diferentes vertientes. Por tal motivo, la coordinación de los distintos recursos es fundamental para evitar la mala administración de los mismos, para no fragmentar o confundir a los beneficiarios o población en general. Por eso, es importante el trabajo conjunto entre los diferentes servicios, cada uno desde su óptica y desde su aportación específica, puede ayudar a hacer el camino más fácil.

Por lo tanto, la coordinación tiene que considerarse como la integración del esfuerzo conjunto, llevado a cabo por medio de la distribución del trabajo y de las responsabilidades. Así, la coordinación implica y exige unidad de propósitos y unidad de acción.

En cuanto a la supervisión, sabemos de antemano que para el trabajador social, constituye un elemento importante en el logro de los objetivos; además pugna por el crecimiento profesional, a través de un adecuado desempeño de las funciones y actividades que se llevan a cabo en la institución, a fin de optimizar los servicios que ofrece, al mismo tiempo que detectar las desviaciones y dificultades que se le presentan al supervisor.

---

<sup>45</sup> M. C. Mendoza Rangel, "Metodología para el Desarrollo Comunitario", en Carlos Arteaga, *Desarrollo Comunitario*, ENTS – UNAM, México, 2000. p. 45

Por estos motivos, es importante que tanto el supervisor como el supervisado en una institución, conozcan los objetivos, las políticas y estructura organizativa de la misma; las rutinas administrativas, requisitos que se establecen para la atención de determinado sector de la población, lugar que ocupa el trabajador social en la estructura organizacional, así como las características que debe tener, conforme a la función que realiza, a los objetivos que se pretende que cumpla, y al grado de especialidad que requiere desarrollar durante su desempeño en la institución. También necesita estar familiarizado con las comunidades en las que trabajan y con las características de ellas.

### **3.6. Metodología para la intervención profesional.**

El primer paso para llenar el vacío de la estrategia de intervención, como la conceptualización metodológica es construir escenarios de la realidad dada y deseada a partir de la conclusión diagnóstica.

Esta construcción de escenarios es un método de reducción de la realidad, que nos permite la comparación entre lo dado y lo deseado, facilitándonos la ubicación de los procesos sociales, que se consideran es necesario cambiar, modificar o transformar. Para la construcción de estos escenarios debemos partir del empleo de variables seleccionadas adecuadamente, para representar la realidad encontrada y establecer así una comparación con la realidad deseada.

Por lo tanto, este escenario se construye a partir del espacio socio – temporal en el que se desenvuelve la situación problema y se relaciona con la construcción de los sistemas de interrelación.

Así podemos hablar de los escenarios: el real que presenta una síntesis de la realidad y como se concibe en el presente; el ideal que presenta el horizonte modificado positivamente de la situación problema; y el factible que presenta el cambio factible de alcanzar.



La intervención social puede atender el problema, prevenirlo o reconstruir en cualquier estructura social. Cuando hablamos de campos, sólo se delimita la ubicación de la acción, por este motivo es importante, no sólo precisar los procesos sociales, sino la dirección en que se pretende modificarlos.

Elegir los procesos sociales en que se pretende influir y definir los cambios que han de producirse en ellos, conducen a la definición de<sup>46</sup>:

- ◆ Los puntos de intervención.
- ◆ Los sujetos sociales con los que se pretende trabajar.
- ◆ Los procesos, métodos y técnicas que se emplearán.
- ◆ Los contenidos con los que se trabajará.

Por lo tanto, el conocimiento del funcionamiento de estos procesos es básico para que puedan darse los procesos de intervención profesional.

El proceso de cambio transita entre el escenario real y el escenario factible o el ideal. Una vez definidos los procesos de cambio que se desean desencadenar, es necesario seleccionar las expresiones sociales en los que se intervendrá y construir desde allí, la intervención que se implementará para generar los cambios deseados.

En realidad, este es el verdadero problema de la intervención, ¿cómo inducir los cambios sociales deseados? y ¿cómo elegir los puntos de ruptura? Es por lo anterior, que resulta necesario definir el punto, o los puntos, con precisión, y conocer sus conexiones mediatas e inmediatas.

Se trata de encontrar en lo social, en las interrelaciones, la apertura necesaria para introducir los procesos que generarán la diferencia, es decir, las primeras alternativas a lo dado. La necesidad sentida, una crisis, un conflicto, una coyuntura situacional, las potencialidades de las relaciones sociales, son ejemplos de puntos de ruptura.

---

<sup>46</sup> Nelia Tello Peón,. Trabajo Social, disciplina del conocimiento “*II La construcción de una estrategia de intervención social.*” (texto utilizado en I SUA de Trabajo Social para impartir la materia de Trabajo Social de la Comunidad). ENTS –UNAM, México, 2007. p. 11

## RESUMEN

La intervención está determinada por la investigación que se realiza y por el diagnóstico que se elabora, ya que sólo se puede intervenir aquello que se conoce. Es decir, que al haber realizado una investigación fue determinante el definir claramente el proceso de obtención de la información y de la elaboración de los instrumentos requeridos, ya que así se puede visualizar el alcance de la intervención que se fundamentó en conocimientos concretos de la situación del problema.

Por otra parte, no debemos confundir la estrategia de intervención con el proceso de planeación. Establecer la construcción de estrategias de intervención, nos otorga un espacio de reflexión y construcción de propuestas de trabajo social, como parte de un conocimiento que imagina y crea la diferencia, al darle contenido y sentido a cualquier planeación.

Las estrategias sirven de base y eje conductor en la intervención, con el fin de hacer más efectivas las acciones de los programas y proyectos, con el previo conocimiento de que durante este proceso, se presentan un flujo continuo de cambios e innovaciones.

Es así que la estrategia de intervención, constituye la unidad conceptual del proceso de cambio metodológico, debido a que su carácter integrador es fundamental, ya que sin él, los procesos, los métodos y las técnicas empleadas en el área de intervención, permanecerían inconexos, sin orden y sin un significado de conjunto.

Por lo tanto, el diseño de un proceso metodológico no es sólo la organización de una serie de pasos e instrumentos, requiere estar antecedida de una concepción que incluye una visión de totalidad y de estrategias integradoras que buscan incidir realmente en la estructura de los hechos o problemas objeto de nuestra intervención, por complejos que estos se presenten.

## MATERIALES

CONTRERAS TÉBAR, Amelia M., *Análisis institucional*, (Material de la asignatura), ENTS-UNAM, México, 2007.

TELLO PEÓN, Nelia, “II La construcción de una estrategia de intervención social”, en *Trabajo Social, disciplina del conocimiento* (Texto utilizado en el SUA de Trabajo Social para impartir la materia de Trabajo Social de la Comunidad).

## UNIDAD 4

### ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LA PRÁCTICA PROFESIONAL Y PARA LA ELABORACIÓN DE UN MODELO PARA LA INTERVENCIÓN DEL TRABAJADOR SOCIAL

#### INTRODUCCIÓN

Recordemos que con la reconceptualización del trabajo social en la época de los 70's, surge entre otras propuestas, el replanteamiento de la sistematización, considerándose como *un esfuerzo conciente de capturar los significados de la acción y sus efectos; como lecturas organizadas de las experiencias, como teorización y cuestionamiento contextualizado de la praxis social, para poder comunicar el conocimiento producido.*

A inicios de la década de los 80's, ante la preocupación de los profesionales que trabajaban directamente con grupos populares para producir conocimientos que ampliaran los marcos de acción y comprensión de sus experiencias; así como por las crisis de los paradigmas para dar cuenta de los procesos y explicar problemas complejos, se consideraba que con la sistematización, no se buscaba reconstruir detalladamente todo lo que sucedió, sino, promover un proceso de reflexión desde la perspectiva de sus protagonistas y conjuntamente con ellos, sin dejar de lado ejes significativos, tanto del desarrollo de los procesos como de los resultados o cambio logrados en el contexto donde se desarrolló la acción.<sup>47</sup>

El propósito de la sistematización es poner de manifiesto la manera en que se llevaron a cabo las actividades, cómo se desarrollaron los procesos que culminaron en ciertos logros, así como también mencionar de qué forma se sortearon los obstáculos, dificultades y contratiempos; y qué estrategias se implementaron. Pero no es sólo la descripción ordenada acerca de todos los procesos que se desarrollan en la experiencia de intervención, sino que va más allá; pues implica considerar la perspectiva e interpretación de los profesionistas de la acción y de los demás

---

<sup>47</sup> Araceli Socorro Pedroche Cruz, Tesis: *Diagnóstico situacional de los procesos de sistematización que se desarrollan en la práctica de especialización de la Escuela Nacional de Trabajo Social*. ENTS –UNAM. México, 2005. p. 2.

actores significativos, así como el análisis e interpretación de la experiencia de un contexto en particular.

En cuanto a los elementos teóricos y metodológicos para la elaboración de un modelo de intervención del trabajador social institucional, podemos mencionar, que una concepción metodológica se concretiza, en la definición de una serie de etapas que constituyen un proceso; la definición de dichas etapas, está en estrecha relación con el objetivos de intervención profesional y con los fines y objetivos que se persigan. En este sentido, el trabajo social se ha destacado, por realizar su práctica profesional, en el nivel de la intervención en los procesos sociales y en la búsqueda de incidencia en los mismos.

Por lo tanto el diseño de un proceso metodológico, no es sólo la organización de una serie de pasos e instrumentos, ya que su propia realización requiere estar antecedido de una concepción que incluya una visión de totalidad y de estrategias integradoras, que buscan incidir realmente en la estructura de los hechos o problemas objeto de nuestra intervención, por complejos que estos se nos presenten.

## OBJETIVOS

- ◆ Concluirás el proceso de Análisis Institucional en relación con la práctica profesional del trabajador social.
- ◆ Distinguirás las experiencias de las diferentes etapas vividas en el Análisis Institucional.

## CONTENIDO TEMÁTICO

Unidad 4. Elementos teóricos y metodológicos para la sistematización de la práctica profesional y para la elaboración de un modelo para la intervención del Trabajador Social Institucional.

4.1. Procesos de recuperación y reflexión sobre la práctica profesional.

4.2. Formas de actualización y evaluación.

#### 4.1. Procesos de recuperación y reflexión sobre la práctica profesional.

##### **Definición de sistematización**

María del Carmen Mendoza Rangel, considera que la sistematización es “un proceso que a través de las distintas aproximaciones sucesivas, encuentra la correspondencia y las conexiones lógicas que permiten entender y comprender los fenómenos para ubicarlos en un contexto de totalidad. Implica el paso del comportamiento vivido al universo de los temas estructurados”<sup>48</sup>

##### **Revisión de los diferentes modelos de sistematización**

Existen diversas propuestas metodológicas para llevar a cabo el proceso de la sistematización:

<b>CUADRO SINÓPTICO DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE SISTEMATIZACIÓN POR DIFERENTES AUTORES.</b>					
	<b>Ma. del Carmen Mendoza Rangel (1986)</b>	<b>Ma. Mercedes Gagneten (1987)</b>	<b>Ma. de la Luz Morgan y Teresa Quiroz (1988)</b>	<b>Rosa María Cifuentes Gil (1999)</b>	<b>José Antonio Sandoval Ávila (2001)</b>
1	Descripción	Reconstrucción	Descripción	Reconstrucción Interpretación	Justificación
2	Ordenamiento	Análisis	Marco teórico	Potenciación	Objetivos
3	Clasificación	Interpretación	Contexto		Contextualización y reconstrucción
4	Análisis	Conceptuali-	Intencionali-		Descripción

<sup>48</sup> Araceli Socorro Pedroche Cruz, *op. cit.* p. 3

		zación	dad		
5	Conceptuali- zación	Generalización	Estrategia metodológica		Interpretación crítica
6		Conclusiones	Análisis		Conclusiones
7		Propuestas	Resultados		Prospectiva
8			Conclusiones hipótesis y perspectivas		Socialización

***Procesos de recuperación y reflexión sobre la práctica profesional.***

La sistematización es un proceso permanente, acumulativo, de creación de conocimientos, a partir de la práctica de intervención en una realidad social.; por lo mismo, representa una articulación entre la teoría y la práctica, que nos permite mejorar esta última, así como, enriquecer, confrontar y modificar el conocimiento teórico existente. Por tales motivos se ha convertido en una herramienta para entender y transformar la realidad.

El hecho de sistematizar la práctica institucional, tiene como finalidad, comunicar y compartir la experiencia (socializar el conocimiento), para que otros investigadores aprovechen la vivencia, sin necesidad de tener que empezar de nuevo, por lo que se extiende el conocimiento, con la posibilidad de llegar así, a una construcción teórica del trabajo social.

**4.2. Formas de actualización y evaluación.**

Los procedimientos desarrollados para la evaluación de programas sociales, durante largo tiempo estuvieron atrapados en una perspectiva casi exclusiva de los modelos experimentales: la utilización de métodos cuantitativos; lo cual resultaba inaplicable en muchos campos de la intervención social.

Hace más de 30 años se pretendió impulsar las investigaciones evaluativas en el campo del trabajo social, y fue en el Congreso Panamericano de servicio Social, realizado en noviembre de 1961 en la ciudad de San José de Costa Rica, donde se señaló la necesidad y la importancia de la evaluación, para adecuar los objetivos, los servicios que se ofrecen y que las instituciones acepten los ajustes que se puedan desprender, como resultado de la evaluación que se realice. Sin embargo estas sugerencias nunca se pudieron llevar a la práctica.

A medida que se fueron desarrollando y perfeccionando la metodología de la evaluación y sobretodo su aplicación, fue más allá de los programas económicos, ésta se centró principalmente en la evaluación de programas educativos. Recientemente (1992), se han intentado elaborar propuestas de evaluación, aplicables a programas de acción social y de servicios sociales.

En el campo del trabajo social, nos encontramos con definiciones que contienen un fuerte elemento práctico de cara a la solución de problemas: la evaluación es el “análisis de los efectos y las consecuencias de los diferentes modos de actuación sobre una situación, para definir en un plazo, cuáles son los más productivos de soluciones”.<sup>49</sup>

En este orden de ideas, la evaluación sólo podrá ser útil si se utiliza como medio para mejorar un programa, y sólo tiene sentido en la medida que nos sirve para tomar decisiones concretas. Por lo tanto, es necesario conocer las cualidades y debilidades de un programa para poder modificarlo según se requiera.

Partiendo de lo anterior, se puede decir que la evaluación es “una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar, de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se

---

<sup>49</sup> María José Aguilar Idañez et. al. *Evaluación de servicios y programas sociales*. Edit. LUMEN, Argentina, 1994. p. 11.



realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para toma de decisiones racionales e inteligentes, entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el comportamiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados.

Desde el punto de vista institucional, se considera a la evaluación, como una herramienta para dar seguimiento a las acciones del Gobierno.

El trabajo de evaluación se orienta a determinar el funcionamiento de la institución, sus programas de acción, la consecución de los resultados y medir la generación de impactos.

Requiera de información que develen ante la opinión pública y la ciudadanía lo que el Gobierno hace, lo que no hace y los resultados de sus políticas o programas.

***Sus resultados deberán ser orientados al:***

- ◆ Mejoramiento de la calidad de vida
- ◆ Evaluar la gestión
- ◆ Producir los ajustes convenientes
- ◆ Reconstruir de ser necesario el aparato institucional

**Niveles de evaluación**

- ◆ El primer nivel es macro: es la evaluación del desempeño del gobierno, entendido como su compromiso con la ciudadanía a partir de las políticas públicas y sus logros. (contexto social global)
- ◆ Nivel dos: desempeño de los programas (función social en relación a la comunidad a la que sirven y resultados)
- ◆ Nivel tres: desempeño de la organización que ejecuta las políticas públicas. ( la vida interna institucional)

- ◆ Nivel cuatro: desempeño de los empleados en la institución (conocimiento de la institución, pertenencia y compromiso con su trabajo, barreras para trabajar en grupo etc.)

## RESUMEN

La retroalimentación de experiencias es fundamental en el desempeño profesional del trabajador social, como en los procesos de enseñanza; es por ello, necesario que el Análisis Institucional, cuente con una sistematización de esta experiencia que permita discutir, compartir y sobre todo retroalimentar los conocimientos adquiridos durante este proceso. Pues sólo así, se podrán reflejar los avances en la profesión, al compartir con los demás compañeros los obstáculos, carencias, dificultades a qué se enfrentó el equipo de trabajo; la forma en qué se soslayaron los problemas o se enfrentaron y dieron solución. De la misma manera compartir las fortalezas y aciertos, con la finalidad de facilitar el camino por los que vienen detrás de nosotros.

La sistematización no es la entrega de un informe final, donde se detallen las actividades realizadas, los alcances de las metas y los objetivos de los programas elaborados. Sino va más allá, es un proceso que a través de distintas aproximaciones sucesivas encuentra las correspondencias y las conexiones lógicas que permiten entender los fenómenos para ubicarlos en un contexto de totalidad.

Por otra parte, el trabajador social tiene que avanzar en el esfuerzo de construir modelos de intervención, que sirvan para tres aspectos fundamentales: orientar acciones; provocar reflexiones y aportar conocimientos. Sólo así podrá, a través del Análisis Institucional, trascender en lo profesional y tener el reconocimiento de la organización ante el trabajo realizado, y no únicamente quedarse ahí; sino también, socializar estos conocimientos, es decir darlos a conocer, hacerlos públicos.

## MATERIALES

CONTRERAS TÉBAR, Amelia M., *Análisis institucional*, ENTS-UNAM, México, 2007.

## **GLOSARIO**

**ADMINISTRACIÓN:** Proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular, en forma eficiente, las operaciones de una empresa, organización o institución, para lograr un propósito dado.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Intermediaria entre el Estado, gobierno y sociedad civil, para el manejo de los recursos (humanos y materiales), la administración, negociación, conciliación, concertación y toma de decisiones (políticas, económicas y financieras); en beneficio de la población.

**ANÁLISIS:** Es la capacidad para distinguir y separar las partes de un todo, hasta llegar a conocer sus principios o elementos.

**ANÁLISIS INSTITUCIONAL:** Intervención dirigida a una determinada institución; con el objetivo de que ésta desarrolle al máximo su capacidad.

**BENEFICIARIOS:** Se refiere a las personas que reciben un servicio, gubernamental o privado, a través de algún programa social.

**BUROCRACIA:** Cuerpo profesional de funcionarios y empleados del Estado, organizados en una pirámide jerárquica, que operan bajo normas y procedimientos impersonales y uniformes.

**ENTORNO:** Lugar en que las personas pueden interactuar cara a cara fácilmente, como el hogar, la guardería, el campo de juego y otros.

**CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS:** Es un método de reducción de la realidad, que permite la comparación entre lo dado y lo deseado, facilita la ubicación de los procesos sociales que se desea modificar.

**CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** Es el espacio en donde a través de un proceso se pueden diseñar propuestas de conocimiento

mediante el análisis, creando las diferencias para llegar a contenidos en donde el centro es la construcción conceptual del cambio social intencional.

**ESCENARIO:** Es el espacio socio-temporal en el que se desenvuelve la situación problema y se relaciona con la constitución de sistemas de interrelación.

**ESTADO:** Es aquel que cuenta con una población, que se asienta en un espacio físico denominado territorio, delimitado geográfica y jurídicamente, donde ejerce su poder, a través de personas y órganos encargados de la gestión político-administrativa bajo la dirección de un gobierno o poder público que lo administra. Cuenta con instituciones propias.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** Implica un planteamiento teórico-metodológico, que posteriormente puede y debe apoyarse en un proceso de planeación para aplicarse. Es un espacio de construcción, basado en posturas epistémicas y teorías explicativas, ubicado entre el conocimiento de la situación problema y el hacer operativo. Se trata de la propuesta concreta sobre los cambios sociales y la metodología para alcanzarlos.

**ESTRUCTURA:** Se refiere a la organización de partes de relativa permanencia o persistencia, capaz de actuar, como tal, de determinada manera y cuyo tiempo se define por las clases de acción que puede emprender.

**EVALUACIÓN:** Es una forma de investigación social aplicada, sistemática y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación y ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán; con el propósito de producir efectos y resultados concretos. Comprueba la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racionales e inteligentes entre cursos de acción, o para solucionar problemas y

promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de sus resultados.

**GOBIERNO:** Se refiere a la dirección y funcionamiento del Estado, es él mismo en acción, a través de las personas y órganos encargados de la dirección. Se refiere a la gestión político-administrativa y de dirección de los órganos de control político-social.

**INSTITUCIÓN:** Organización de carácter público o semipúblico que supone un cuerpo directivo y, de ordinario, un edificio o establecimiento físico de alguna índole, destinada a servir a algún fin socialmente reconocido y autorizado.

**MACROSISTEMA:** Se refiere a las correspondencias, en forma y contenido, de los sistemas de menor orden (micro, meso) que existen o podrían existir, al nivel de la subcultura o de la cultura en su totalidad, junto con cualquier sistema de creencias o ideología que sustenten estas correspondencias.

**MESOSISTEMA:** Comprende las interrelaciones de dos o más entornos en los que la persona en desarrollo participa activamente.

**MICROSISTEMA:** Es un patrón de actividades, roles y relaciones interpersonales, que la persona en desarrollo experimenta en un entorno determinado, con características físicas y materiales particulares.

**MISIÓN:** Propósito de una institución u organización, que le permite distinguirse de otras, siendo en realidad una declaración de su razón de ser.

**OBJETIVO:** Representa lo que se espera alcanzar en el futuro como resultado del proceso administrativo. En el fondo es la materialización de la unidad de fin, esencial en todo grupo social, ya que es aquello a lo que las acciones de todos se dirigen. Son los fines perseguidos.

**PARADIGMA:** Es la solución concreta a problemas de conocimiento sobre la realidad o de acción instrumental sobre ella, que empleadas a manera de modelos o ejemplos, pueden reemplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la realidad, de una disciplina o de la aplicación profesional de una ciencia.

**PLAN:** Conjunto de metas, objetivos, medios e instrumentos coherentes que tiene a su cargo el desarrollo de una unidad. El plan se concibe como el planteamiento general de lo que se va a abordar, una vez que han sido definidos los objetivos y las acciones correspondientes. Abarca un conjunto de programas y proyectos.

**PLANEACIÓN:** Es un proceso que tiene como finalidad la elaboración de un plan, para lo cual se requiere de métodos, técnicas y procedimientos (en su mayoría ya establecidos); la fuente de información para su quehacer, el registro estadístico, estudios probabilísticos y proyecciones. Su trabajo se construye a través de objetivos y metas que, de manera inevitable tienen un referente político.

**POLÍTICAS:** Pueden definirse como los criterios generales, que tienen por objeto orientar la acción; dejando a los jefes de campo para las decisiones que les corresponde tomar; sirven, por ello, para formular, interpretar o suplir las normas concretas.

**POLITICA SOCIAL:** Es la actitud consecuente respecto a la orientación del control social, ya sea en relación con sus objetivos o con sus métodos. Esta actitud puede ser explícita y declararse así, incluso por los que mantienen esa política. Hay casos en que tal actitud explícita no encarna con firmeza la realidad, por lo que es una mera ostentación, o puede también ocurrir que se la realice en la práctica sin declaración alguna por parte de los que gobiernan.

**PROGRAMA:** Constituye una serie de actividades, concretas, estructuradas en forma congruente para contribuir a lograr los objetivos propuestos. Los programas son un conjunto coordinado de proyectos. Pueden estar localizados en el mismo

país, o en alguna unidad geográfica más pequeña. Se inicia en un período determinado, que pueden ser uno, cuatro o seis años.

**PROYECTO:** Es la unidad de inversión menor que se considera en la programación. Por lo general, constituye un esquema coherente desde el punto de vista técnico, cuya ejecución se encomienda a un organismo público o privado y que, técnicamente puede llevarse a cabo con independencia de otros proyectos.

**SISTEMA:** Denomina a una disposición de componentes de un objeto que están interrelacionados para formar un todo. El conjunto de elementos que conforman un sistema se relacionan entre sí y con el medio. La característica fundamental para comprender lo que es un sistema, es que éste solamente es definible por su cohesión, es decir, por las interacciones entre los elementos que lo componen.

**SISTEMATIZACIÓN:** Es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias, que a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explica la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre si y por que lo han hecho de ese modo.

**TERRITORIO:** Es un espacio terrestre, aéreo y marítimo delimitado geográfica y jurídicamente, por tanto es la fracción del espacio donde el Estado ejerce su poder.

**TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS:** Es un paradigma transdisciplinario que subsume patrones de construcción de conocimiento de diversas disciplinas a una forma común de comprensión y solución de problemas de conocimiento, en razón de equivalencias o analogías que pueden abstraerse y generalizarse.

**USUARIOS:** Se refiere a las personas que tienen derecho de usar algún o algunos servicios proporcionados por una institución, organismo o dependencia.

**VISIÓN:** Descripción del estado, situación o posición que una institución u organización pretende alcanzar en el futuro, con lo que ofrece a sus integrantes un sentido de dirección. La visión, complementa a la misión.

## **PREGUNTAS FRECUENTES**

### **¿Qué papel juegan las instituciones en el Estado?**

Las instituciones forman la estructura del Estado, o su constitución, es decir, son la razón desarrollada y realizada del Estado; son por consiguiente la base firme del Estado. En otro orden de ideas, las instituciones hacen alusión a estancias del Estado, que le permiten llevar a la práctica las políticas sociales, dotándolas de un sistema jurídico (normas, reglamentos), usos y costumbres, que les confiere atribuciones válidas y reconocidas; tendientes a lograr el bienestar de la población.

### **¿Qué es lo que hacen las instituciones?**

Refiriéndonos a su operación, las instituciones instrumentan, desarrollan, dan seguimiento, coordinan y son responsables de la gestión, la dirección, la negociación y la evaluación de sus programas, proyectos o líneas de acción. En múltiples ocasiones funcionan de manera aislada y parcial o en el peor de los casos, sin un sustento programático; es decir, no responden a las características y condiciones del grupo de población al cual se dirigen.

### **¿Cuál sería la intervención del trabajador social en las instituciones?**

El profesional de trabajo social debe intervenir en la coordinación de programas y proyectos sociales. También le corresponde participar o contribuir en la toma de decisiones, pues desde un principio habrá de postularse como colaborador activo, en los proyectos donde combine y organice el conjunto de elementos y recursos indispensables para la acción colectiva; buscando siempre que su actuación sirva



para moderar o facilitar las alternativas sociales, ante los planteamientos locales, municipales o regionales, con la finalidad de impulsar los procesos o acuerdos.

### **¿En qué instituciones puede intervenir el Trabajador Social?**

El profesional de trabajo social, está capacitado para intervenir en diversas instituciones que atienden la problemática social de manera multidimensional, tanto en las áreas tradicionales (asistencia social, salud, penitenciaria, criminológica, educación, alimentación, vivienda, laboral, y servicios sociales); como en las áreas potenciales (empresas, investigación, procuración e impartición de justicia, capacitación y promoción de recursos humanos y promoción social), y áreas emergentes (en la atención a situaciones de desastre, desarrollo municipal y regional). Se ha demostrado, a través del desempeño del trabajador social, que cuenta con una perspectiva integral de la problemática social actual existente en México; y así, gracias a esa formación, puede intervenir en los procesos sociales orientados a la satisfacción de las necesidades sociales, o también participar en aquellos problemas sociales que surgen de una coyuntura política y social o por fenómenos naturales; ya que es el principal promotor del desarrollo social, que se incorpora de manera activa y comprometida con la población, a través de programas sociales que contemplan estrategias que contribuyen a elevar el nivel de vida o calidad de los individuos, grupos, comunidades y de la población en general, a través de las instituciones creadas para ello.

### **¿En qué consisten los niveles macro, meso y micro?**

El nivel macro, hace referencia a la influencia que ejercen determinados organismos o instituciones de carácter mundial (instituciones universalistas), en situaciones políticas, económicas y sociales de carácter nacional; dicha intervención llega a trascender toda frontera, al grado que marcan las pautas programáticas en la administración, dirección o conducción de la mayoría de las naciones. Por ejemplo la Unión Económica Europea, el Banco Mundial de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de las Naciones Unidas entre otros.

El nivel meso, hace referencia a un sistema de microsistemas. Se forma o se amplía cuando la persona o institución en desarrollo entra en un nuevo entorno. Las interconexiones pueden adoptar varias formas adicionales: otras instituciones que participan activamente en ambos entornos, vínculos intermedios en una red social, comunicaciones formales e informales entre otros, el grado y la naturaleza del conocimiento y las actitudes que existen en un entorno con respecto al otro. Por lo tanto un mesosistema, es un sistema de microsistemas.

El nivel micro, hace referencia a lo particular, identificaciones subjetivas, como son los sentimientos individuales de pertenencia. Se da la identificación de las unidades –eventualmente en constante competición, tensión o conflicto- definidas por las instituciones y por los discursos ideológicos.

### **¿Qué importancia tiene realizar un análisis institucional para el trabajador social?**

De acuerdo con nuestra formación profesional, contamos con los conocimientos y herramientas necesarias para contribuir en el mejoramiento de los servicios sociales de las instituciones hacia la población usuaria o beneficiada, a través de sus programas y servicios. Pero sólo podremos intervenir en la solución de los problemas o presentar alternativas de solución a las instituciones, teniendo un conocimiento real y exacto del desarrollo de sus funciones hacia el interior y cómo es su relación con el contexto. Sólo un diagnóstico, producto de una investigación previa, nos proporcionará los elementos necesarios en cuanto al buen o mal funcionamiento de la institución; con lo cual, podremos saber con precisión dónde radica el problema o los conflictos, que obstaculizan su desempeño.

Lo anterior se traduce en un reconocimiento de las capacidades del trabajador social, por parte de los demás profesionistas y las instituciones; y en una gran satisfacción personal, al contribuir en el mejoramiento de los servicios que presta la institución.

**¿Por qué es importante para el trabajador social, llevar a cabo el proceso de sistematización?**

Porque sólo a través de la recuperación de la experiencia, en las diferentes modalidades de la prácticas escolares, el trabajador social podrá superar los obstáculos, carencias, dificultades de su desarrollo profesional, y convertirlas en un cúmulo de conocimientos que fortalecerán su desempeño, permitiéndole en un futuro no muy lejano, a través de la sistematización, poder llegar a teorizar, desde el punto de vista del trabajo social.

## **ANEXO A. GUÍA DE INVESTIGACIÓN**

### Elementos básicos para el análisis institucional

A continuación se presentan una serie de consideraciones, que deberán emplearse para dirigir el desarrollo de la investigación en la institución.

#### **Unidad 1**

##### **- Contexto general de la institución**

Para iniciar se presentan los datos generales de la institución:

- Nombre.
- Ubicación (dirección, croquis, teléfonos).

Se describirá y analizará detalladamente el contexto en que se encuentra inmersa la institución; considerando las reformas económicas, políticas y sociales emprendidas por el Estado o los gobiernos estatales; las notorias desigualdades sociales; los profundos y crecientes desequilibrios presentes en todo el país y entre las regiones, por las políticas sociales del modelo económico neoliberal; se hará mención de los retrocesos en la calidad de vida de la sociedad. Para construir este apartado se pueden emplear las siguientes preguntas como guía:

- ¿A qué entidad u organización superior pertenece u obedece? (tomar en cuenta todos los niveles hasta llegar a la secretaría de estado que corresponda)
- ¿Qué aspectos de la política social impactan directamente en el trabajo de la institución?
- ¿A qué estatutos de la legislación nacional obedece? (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de Planeación, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Población, etc.)
- ¿Qué aspectos, económicos, políticos, sociales y culturales; influyen, de manera significativa, en la vida interna de la institución?

- ¿Existen determinados grupos externos que tengan influencia directa dentro de la institución? ¿Cuáles? ¿De qué manera ejercen esa influencia?

## **Unidad 2**

### **- Análisis de la vida interna institucional.**

Se describirán y analizarán los principales aspectos de la vida interna de la institución; tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

#### 1. Breve descripción de su historia

- ¿En qué fecha se creó? ¿Cuáles fueron los motivos de su creación?
- ¿Quiénes fueron sus fundadores? y ¿quiénes han sido sus líderes a lo largo del tiempo?
- ¿Qué hechos y personajes históricos impactaron en su vida interna?
- ¿Cuáles cambios de políticas nacionales, autonómicas, provinciales y/o municipales, influyeron, de manera importante, en su funcionamiento?

#### 3. Marco filosófico y político de la institución:

- ¿Cuáles son su visión, misión y objetivos?
- ¿En qué consisten sus metas, políticas y estrategias? ¿Posee un plan de desarrollo Institucional?
- ¿Cuenta con un marco jurídico? (Manual de Organización, Manual de Procedimientos, Reglamento Interior y demás instrucciones o disposiciones internas)
- ¿Qué tipo de regulación laboral maneja? ¿Cuál es el papel de los sindicatos, incluyendo los de empleados de confianza? ¿Tiene disposiciones reglamentarias en materia de planeación y evaluación?

#### 3. Organización

- Organigrama institucional. En caso de no contar con este esquema, describe ¿cuáles son los órganos principales que componen a la institución? y ¿Qué relaciones y jerarquías existe entre ellos?

- ¿Cómo están distribuidos los puestos de trabajo?
- ¿Cuál es el perfil de los actuales líderes de la institución? Es importante mencionar su postura frente a la incorporación de posibles cambios en la administración y funcionamiento de la institución.
- ¿Qué mecanismos se emplean para la toma de decisiones?
- ¿Cómo se lleva a cabo la planeación del trabajo institucional?

#### 4. Relaciones humanas

- ¿Cuál es el perfil general de los empleados?
- ¿En qué medida participan los empleados en la toma de decisiones institucionales?
- ¿Cómo son las relaciones entre los equipos de trabajo?
- ¿Existen mecanismos para reconocer el aprovechamiento de los empleados?

#### 5. Comunidad a la que sirve

- ¿A qué tipo de población atiende? (perfil general de los usuarios)
- ¿Con qué programas institucionales trabaja? Descripción breve de cada uno, incluyendo objetivos, proyectos principales, población específica a la que está dirigido, líderes del programa.
- ¿Qué servicios ofrece?

#### 6. Papel del trabajo social

- ¿Cuál es el marco teórico, metodológico, filosófico y político, donde la institución encuadra al profesional de trabajo social?
- ¿En qué órgano de la institución recaen las funciones relacionadas de trabajo social?
- ¿Qué funciones y responsabilidades desempeña el trabajador social en la institución?
- ¿Cuántos trabajadores sociales trabajan en la institución y cómo se coordinan con las demás áreas?
- ¿Qué programas desarrollan los trabajadores sociales?
- ¿Qué papel juegan y podrían llegar a desarrollar en el contexto institucional?

- ¿Quién y cómo se asigna el presupuesto del área de trabajo social? ¿Cómo impacta esta asignación al trabajo del área?

## ANEXO B. ESTRUCTURA PARA EL TRABAJO FINAL

A continuación se describen, a detalle, los apartados que deberá contener el trabajo final. Estas son recomendaciones generales, sin embargo, cada equipo es libre de adecuar el formato, a las necesidades de su investigación.

La **carátula** debe señalar:

- Datos Institucionales: UNAM-ENTS
- Título: Informe del Análisis Institucional.
- Datos de la institución analizada: nombre y período del análisis (fechas de inicio y término)
- Datos de la materia: nombre de la materia y del profesor.
- Datos del alumno: nombre y grupo.
- Fecha de entrega

El **índice** señalará los apartados del trabajo, incluyendo las páginas para su pronta localización.

Se redactará una breve **presentación** que ofrezca un panorama general de los apartados del trabajo y de las fuentes de información que se emplearon en su elaboración. Se elabora al finalizar el resto del contenido.

En la **metodología empleada** se detallará paso a paso el proceso de la investigación, considerando los siguientes puntos:

- Planeación: breve descripción del plan de trabajo del equipo, para llevar a cabo la investigación, considerando las fechas en las que se realizó el análisis.
- Recolección de la información: mencionar las características generales de los instrumentos empleados para obtener los datos. En caso de considerar pertinente incluir el instrumento completo, éste se anexará al final del documento.



- Análisis y recomendaciones: especificar el enfoque (cuantitativo o cualitativo), las teorías y demás criterios, que sirvieron como base para el análisis y la elaboración del diagnóstico y la propuesta de intervención, justificando su elección.

En el **desarrollo**, se retomarán los trabajos obtenidos en todas las actividades de aprendizaje. Se organizarán por capítulos, de acuerdo a las unidades de la asignatura, y dividiendo, por un lado los referentes al contexto, la vida interna, el diagnóstico, las estrategias y la propuesta de intervención; y por otro, el análisis de las diferentes dimensiones. Se deberán incluir las modificaciones y mejoras que se hayan efectuado después de su revisión.

Se deben incluir las referencias de todas las **fuentes de información** consultadas para la elaboración del trabajo: libros, revistas, periódicos, instrumentos de recolección de información, etc.

En caso de que se hayan empleado instrumentos de recolección de información, y se considere necesario presentarlos en el informe final, se incluyen los formatos tal como se emplearon en la investigación, en un **anexo** al final del documento. Dichos instrumentos pueden incluir: cuadros estadísticos, guión de entrevista, notas de observación, etc.

También como anexo, se coloca toda la información que se considere importante para apoyar el contenido del trabajo como: folletos, fotos, esquemas, etc.