

margen N° 73 – junio 2014

## El Trabajo Social: otro tiempo, otras exigencias

Por Raúl Eduardo López Estrada y Jean-Pierre Deslauriers

**Raúl Eduardo López Estrada.** Profesor PTC-D, Universidad Autónoma del Nuevo León, México.

**Jean-Pierre Deslauriers.** Profesor asociado, Université du Québec en Outaouais, Canadá.

### Introducción

Este nuevo siglo se abre con escasas certezas y múltiples incertidumbres, según Tello (2005: 124). En el ámbito social y económico hemos visto el establecimiento del neoliberalismo, que algunos han llamado “retroliberalismo” (Melano, 2011: 94). Este último concepto es apropiado porque cuando esta corriente surgió en el paisaje social y económico de los años ochenta parecía poco probable que pudiera implantarse, pues era considerada como una ideología asociada a antiguas ideas y con un regreso poco plausible.

En esa época se subestimó la perseverancia del liberalismo. Hoy al contrario es la trama subyacente del desarrollo capitalista. Fueron muchos quienes consideraron que los movimientos sociales y los sindicatos en particular podrían vencer estas ideas que fueron heridas del pasado. Desgraciadamente ese no fue el caso: el conservadurismo ha triunfado.

Dicho esto, el liberalismo de los años ochenta no fue el mismo de 1880 y el Estado de bienestar cambió a la sociedad en los treinta años que duró su Edad de Oro, llamada por muchos “Los treinta gloriosos”. Durante esa época la ciudadanía se reforzó, conoció más prosperidad y creyó que era posible atenuar la pobreza. En consecuencia, si el liberalismo no tardó en producir los mismos efectos del pasado (especulación, crisis financieras y económicas recurrentes, aumento de las desigualdades, retroceso de los derechos sociales), la ciudadanía pudo en muchos momentos utilizar su poder electoral para atenuar o moderar las ansias de los conservadores por abolir lo que aparecía como las conquistas del Estado de bienestar en los campos de la salud, la educación y los servicios sociales.

La disciplina del trabajo social fue trastocada por estos cambios económicos y políticos y por la turbulencia social que los acompañó. En este trabajo se intentará demostrar que las políticas sociales puestas en pie por el Estado de bienestar fueron criticadas frecuentemente por el neoliberalismo, por la izquierda y especialmente por las nuevas condiciones sociales. En consecuencia, el Estado tuvo que cambiar para tomar otra forma que se ha llamado el “Pluralismo del bienestar”. Parte de esta transformación fue la aparición del Tercer sector como nuevo actor en el juego político; y en éste las organizaciones no gubernamentales *-I-* de servicios sociales fueron implementadas para responder a la insuficiencia del Estado de bienestar y la transformación de las políticas sociales, que influyeron en la práctica y en los programas de formación del trabajo social.

La literatura relativa a este proceso propone la posibilidad de un abordaje analítico acerca del impacto que tuvo el nuevo carácter del Estado (Oszlak, 1997; Lerner, 1998), de las nuevas formas de la política social (Hill y Bramley, 1986; Skocpol, 1995; Franco, 1996; Hopenhayn, 1995; Serrano, 2005) y del cambio en la disciplina del trabajo social. En esta trama es pertinente preguntarse cuál ha sido el significado del cambio en este proceso para el trabajo social.

## El Estado de bienestar

En los países desarrollados, el Estado de Bienestar se estableció al fin de la Guerra Mundial de 1939-1945. Muchos gobiernos nacionales pretendieron corregir el deterioro del capitalismo con medidas generales y universales aplicadas a todos los ciudadanos. Éstas fueron una respuesta a la petición de la justicia (Amézaga, 2011: 11). En consecuencia se establecieron sistemas de educación accesibles y sistemas de salud universal.

La función asignada al trabajo social en las sociedades avanzadas era la atención de individuos para disminuir sus problemas personales. En esa situación el Estado de bienestar proporcionaba empleo en el sector de la protección social, de carácter compensatorio (Laparra y Aguilar, 2001: 40). Además se otorgó ayuda financiera para mantener el poder adquisitivo de las familias cuando el jefe de familia (un hombre, en aquel tiempo) carecía de trabajo, tenía un accidente laboral o estaba ausente. Fueron esas las medidas que tuvieron el efecto más importante para los ciudadanos más vulnerables. Además se pusieron en marcha servicios para la capacitación de mano de obra. Por consiguiente, el objetivo de este Estado era proporcionar a toda la población una parte mínima de bienestar y favorecer los esfuerzos de las personas por mejorar sus condiciones. Así, el Estado de bienestar pretendía ofrecer la igualdad de oportunidades para crecer como ciudadano y trabajador.

*“El bienestar social puede entenderse como el resultado de pactos entre individuos, clases y grupos sociales, en los que los Estados asumen el papel de agente central de redistribución y organización de la solidaridad, funcionando como grandes intermediarios que sustituyen la confrontación entre intereses de los particulares”* (Rosanvallon, 1995, citado por Gaitán, 2001: 20). En la tradición británica, este Estado debía proteger a los ciudadanos contra los riesgos sociales, teniendo como objetivo otorgar servicios universales a todos los ciudadanos sin distinción. Pero esta situación cambió con el agotamiento del estado capitalista y la organización social precedente fue cuestionada al inicio de los años ochenta.

En el debate acerca del Estado de bienestar, éste tuvo que afrontar críticas cruzadas tanto de la derecha como de la izquierda. Por una parte, la derecha y el neoliberalismo criticaron duramente al Estado de bienestar. Desde su punto de vista, el Estado había hecho demasiadas concesiones y participaba en muchos sectores que, según ellos, no eran de su incumbencia. En consecuencia, estuvo en el centro de muchos ataques y de muchas demandas irreconciliables. Se consideró que estaba acabado y era ingobernable; por consiguiente tenía que descentralizar sus funciones a otras organizaciones sociales. Los representantes más ilustres de esta corriente sociopolítica fueron la Primera Ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, y el presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan. Ellos estimularon la tendencia neoliberal que proponía “la reducción de la acción del Estado y el debilitamiento de su función de regulación económica o de protección social” (Aguilar, 2011: 7).

En nombre de la libertad individual, la derecha neoliberal empezó a dismantlar los servicios establecidos por el Estado de bienestar para transferirlos al mercado, especialmente los servicios que las empresas podían vender. Fue el caso de los servicios de salud. En cuanto a los servicios que no podían venderse en el mercado, como muchos servicios sociales, éstos fueron reducidos y recibieron menos financiamiento. De ahí en adelante el Estado no tuvo los recursos para asegurar el bienestar de sus ciudadanos, pues se consideró que éste era responsabilidad de los individuos y de las familias.

Por otro lado la izquierda criticaba también el poder centralizador del Estado de bienestar. Se asumía que él había erosionado las particularidades regionales y ahogado la iniciativa de los

ciudadanos. La izquierda identificó las debilidades del Estado de bienestar al señalar el efecto perverso que había creado una inmensa burocracia difícil de manejar, controlar y cambiar, la cual determinaba los servicios verticalmente sin una verdadera consulta ciudadana. De ahí el efecto pernicioso, en el que por una parte los servicios reforzaron a la sociedad cuando los ciudadanos pudieron acceder a bienes prohibitivos en el mercado (porque costaban caro); que sin embargo debilitaron a las sociedades porque los ciudadanos difícilmente podían determinar su orientación (Evers, 2005: 740).

Tales servicios fueron centralizados, estandarizados, especializados y altamente profesionalizados, además de haber perdido la relación social con los usuarios: *“Está presente la idea de que una concepción de las relaciones sociales ordenada por el derecho y fundada en el contrato, termine por perder de vista la relación social de servicio, homogeneizándola con la relación jurídico-contractual o profesional”* (Herrera Gómez, 1998: 27).

Otra crítica provino de los movimientos sociales, en especial del movimiento feminista. El Estado de bienestar asignaba un rol importante a las familias particularmente a las mujeres; suponía el trabajo voluntario de ellas, el trabajo no asalariado y no retribuido (Moreno, 2010: 686). Un ejemplo de lo anterior es ilustrado por una madre que vigila al niño de su vecina y no recibe pago; en una situación distinta, esta vecina confía al niño a una guardería y en este caso una empleada es retribuida. Esta constatación estimuló a las mujeres a la búsqueda del reconocimiento público del trabajo y de la necesidad de políticas sociales adaptadas a su situación. Al mismo tiempo hubo otra tendencia que reclamaba más descentralización de las comunidades, las regiones y las ciudades. Se consideraba que a través de ésta se podrían ofrecer mejores servicios, más cerca de los ciudadanos y mejores oportunidades de participación.

La tendencia neoliberal fue combatida fuertemente por las fuerzas sociales organizadas, como los sindicatos, pero ella fue favorecida por las crisis económicas; además de la fuerza de la propaganda neoliberal que influyó en numerosos ciudadanos dudosos respecto del Estado de bienestar. Así se dio un clima de cuestionamiento de distintas fuerzas sociales, en donde la crítica más fuerte se ejerció por la misma realidad. La situación de crisis, motivada por el estancamiento del sistema económico, obligó a un cambio que favoreció medidas tendientes a dinamizar las fuerzas productivas y a disminuir la injerencia del Estado en el bienestar social.

Este proceso histórico revela cómo se ajustó el Estado de los países capitalistas posindustriales a nuevas formas de abordar la economía y las políticas sociales; de ahí que las sociedades de los países emergentes puedan aprender de la aplicación del Estado de bienestar.

Los países que pudieron implementar este sistema eran bastante homogéneos, incluso uniformes. Sin embargo estas sociedades han cambiado paulatinamente, a veces sin reconocerlo. Ahora bien, parece en nuestros días que esta homogeneidad ocultaba de hecho un *false todo*, en donde es más difícil que antes construir y mantener una identidad colectiva. Las sociedades actuales se han convertido en entidades más diversificadas y segmentadas. En consecuencia las medidas sociales universales no son tan eficaces como antes. El Estado de bienestar imponía a la sociedad una uniformidad imposible, destacando su incapacidad para responder a nuevas necesidades (Evers, 1995: 175).

Hay muchos grupos que viven en situación de desigualdad y que no pueden aprovechar los servicios del Estado. Son los marginales, los adolescentes de la calle, las familias con enfermos mentales, los toxicómanos, los itinerantes, los muy pobres, los de cultura diferente o que no comparten la cultura oficial, y los inmigrantes, entre otros. Son también *“los sectores de población excluidos, con ausencias de proyecto, de sentido, con tiempo vacío, desaparecidos de la existencia,*

*seres destinados a no ser o ser para el desastre, el fracaso, la sin razón”* (Melano, 2011: 91).

Los miembros de estas subculturas escapan a la cobertura del Estado de bienestar. Sus derechos son reconocidos oficialmente, pero no pueden aprovechar los servicios destinados a ellos. El concepto de exclusión ha descrito bien esta situación. *“Y quienes en Latinoamérica son parte del false todo también requieren, demandan y/o rechazan las prácticas del trabajo social: son sujetos no esperados, que presentan problemas que las políticas sociales no contemplan y que interpelan nuestros saberes, nuestras competencias, nuestro imaginario profesional y el rol asignado”* (Melano, 2011: 91).

En consecuencia, se asumió que el Estado no tenía el monopolio de los servicios ni la competencia exclusiva. De manera breve, las circunstancias favorecieron la transición hacia el “Pluralismo del bienestar” (Vidal, 2006), también llamado “welfare mix”.

### **El Pluralismo del bienestar**

Si los partidarios neoliberales querían cambiar la naturaleza de la intervención del Estado, fue imposible suprimir el reconocimiento de los derechos sociales y de las prestaciones universales (Amézaga, 2001: 11). En cuanto al mercado, aún cuando el Estado de bienestar estaba en su apogeo, el sector privado jugaba un rol importante y el Estado no dominaba completamente el campo, incluso si era predominante. Se afirma con frecuencia que las sociedades modernas han sido siempre una mezcla de mercado, de participación del Estado y organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, a partir de finales de los ochenta esta situación se consolida dando lugar al surgimiento del “Pluralismo del bienestar”. Además hay fundaciones de grandes empresas que financian proyectos de contenido social, o empresas que apoyan proyectos directamente. “Hay intentos entrelazados, en la macroeconomía y a nivel local, de iniciativas públicas y privadas con contribuciones de la comunidad y la participación de profesionales e intereses empresariales (Evers, 1995: 174) -2-.

Actualmente el Pluralismo del bienestar incluye al Estado, que continúa jugando un rol importante, pero también al mercado y especialmente al Tercer sector y las redes primarias (Herrera, 1998: 124-125). Sin embargo el rasgo más importante del Pluralismo del bienestar se presenta en el Tercer sector. Al respecto conviene decir que las ONGs en el sector de los servicios sociales han experimentado un desarrollo importante en diferentes países. Así puede observarse su crecimiento en Quebec o en Francia (Archambault, 1996: 225), en el sector llamado “nonprofit sector” en los Estados Unidos (Salamon, 1995: 54) o en los nuevos movimientos sociales en Alemania (Rucht, 1993: 78). Este sector ha demostrado su capacidad para atender a personas olvidadas por los servicios públicos.

Como muchos conceptos de las ciencias sociales, no hay un consenso en la definición del Tercer sector, probablemente debido a su novedad: para el sociólogo italiano P. Donati, *“el Tercer sector es una forma social emergente que nace de la exigencia de diversificar las respuestas a las necesidades específicas y debe ser explicado como producto de una mayor diferenciación societaria en condiciones de creciente complejidad social”* (Aguilar, 2011: 4-5).

No obstante este obstáculo conceptual, puede afirmarse que el Tercer sector se caracteriza por la naturaleza jurídica de su organización sin fines de lucro, y que el ámbito de su acción son los colectivos en situación de riesgo o exclusión social (Vidal, 2006). Se añade la solidaridad como objetivo y práctica. Siguiendo a Vidal, puede agregarse que el Tercer sector ilustra la transición hacia una posible sociedad de responsabilidad compartida (2006).

Debido a la interacción estrecha con el Estado, las fronteras del Tercer sector no están determinadas: a veces es difícil distinguir la acción de aquel y la del Tercer sector. No es público ni privado, porque este sector intenta trascender esta dicotomía (Vidal, 2006). El Tercer sector no es estatal; al contrario, pretende ofrecer una alternativa a la acción pública. No es privado, además, en el sentido del mercado capitalista, sino en un nuevo sentido donde tiene un lugar propio gracias a su relación con otros sectores.

Debe enfatizarse que en general el adjetivo “privado” es tendencioso porque está asociado con el sector mercantil capitalista. En realidad el Tercer sector quiere hacer lo contrario, es decir, combatir los malos efectos del sistema socioeconómico tal y como se presenta actualmente. Se habla del Tercer sector social, pero también podemos llamarlo Tercer sector comunitario para poner en relieve su arraigo local, su proximidad con los ciudadanos.

Con base en lo anterior es posible afirmar que no sólo este sector se impuso en el paisaje sociopolítico, sino también que sus promotores son distintos de aquellos precursores de antiguos movimientos sociales (Borgaza y Fazzi, 2011: 422). En primer lugar, han emergido en un contexto muy distinto al de los años setenta y ochenta. Con frecuencia los líderes actuales son más jóvenes y educados que sus antecesores; además su lenguaje es distinto. Ya no manejan conceptos como “exclusión”, “derechos” o “poblaciones desfavorecidas”, sino palabras como “desarrollo sostenible”, “desarrollo local” y “mundialización”. Estos nuevos dirigentes aceleran la innovación del sistema de bienestar y se hacen actores activos del desarrollo local.

La intervención se integra cada vez más al sistema de servicios y contribuye a consolidar al Pluralismo del bienestar (Evers, 1950: 159). No obstante esto no significa que la expansión del Tercer sector sea solo el resultado de causas externas tales como los cambios en el Estado de bienestar; se trata también del resultado de la reivindicación de la autonomía que la izquierda ha apoyado. El Tercer sector se ha desarrollado porque ha reclamado autonomía desde muchos aspectos: poder crear organizaciones, elegir su estructura, determinar su ámbito de intervención y actividades y, especialmente, prescribir la particularidad de sus recursos humanos y la adquisición de sus recursos financieros (Borzaga y Fazzi, 2011: 412).

Como propone Carballada: el Tercer sector necesita hacerse visible. *“En este momento, probablemente la visibilidad sea sinónimo de resistencia; el hacerse ver, el mostrarse es en muchas formas un paso previo a la acción, y donde hay poder siempre, de una manera u otra, se expresa la resistencia”* (Carballada, 2006: 144). Se deduce que cuando este sector es mencionado en el debate público, su opinión tiene influencia; es una forma de resistencia. Así, se crean espacios de encuentros, de diálogo entre campos de saber y de poder. El Tercer sector hace cuestionamientos que constituyen un espacio de creación de la agenda pública (Carballada, 2006). Desde este punto de vista, debemos entender el juego político como un diálogo que va más allá de las elecciones y se presenta en la cotidianidad.

### **Las ONGs en los servicios sociales**

Un servicio social es un servicio regularmente gratuito que está destinado no solo a los individuos sino también a los grupos, ámbitos, y a la sociedad en general (Evers, 2007: 737). Se ejerce en la salud, la educación, la cultura, y en general en el bienestar. En gran medida son servicios personales, aunque también apoyan el desarrollo de las comunidades. En este marco las ONGs en servicios sociales tienen estas características:

- Organización formal: necesitan ser reconocidas institucionalmente.

- Naturaleza privada: esto significa que las ONGs están separadas del mercado y del sector público.
- No distribuyen beneficios: su primer objetivo no es producir beneficios aunque administran dinero.
- Son independientes del gobierno y las entidades públicas: es una cuestión de grado. Como ellas no pueden funcionar sin apoyo financiero del Estado o las fundaciones, es evidente que establecen relaciones con entidades públicas para su financiamiento. No obstante esto no significa una relación de dependencia: la relación es contractual.
- Son voluntarias: hay miembros de la comunidad que participan y ayudan; son parte importante del funcionamiento de estas organizaciones, incluso si ellas contratan profesionales.
- Están enraizadas en valores o principios éticos: tienen una preocupación por el cambio social y la concientización gracias al desarrollo del sentido crítico de los participantes (Aguilar, 2011: 5).

El desarrollo de las ONGs en los servicios sociales fue impulsado en los años ochenta y noventa por la crisis económica de muchos países, que llevó al neoliberalismo y derivó en el desmantelamiento del Estado de bienestar. Una razón de este proceso fue que estas organizaciones no necesitan una gran inversión como otros sectores económicos. *“Dada la naturaleza del trabajo intensivo de estos servicios y la gran presencia de voluntarios, estas organizaciones limitaron sus requerimientos financieros”* (Borgaza y Fazzi, 2011: 414) -3-. Ellas necesitan más mano de obra que tecnología o capital para funcionar, además de que se apoyan en las habilidades que los ciudadanos han desarrollado en su vida cotidiana. Finalmente hay una ventaja importante: el Tercer sector contribuye a absorber el desempleo de mano de obra; en épocas de desempleo estructural estas organizaciones han ofrecido muchas ventajas. En este lapso el Tercer sector en los servicios sociales eligió la estructura de las organizaciones no gubernamentales.

El Tercer sector incluye muchas organizaciones divididas en dos grandes categorías. Por un lado están las empresas sociales productoras de bienes que se venden en el mercado como otras mercancías. Por otra, están los bienes relacionales o servicios de proximidad, que son servicios donde los usuarios y los productores son los mismos actores (Herrera, 1998: 108). Ellos se caracterizan por una relación de reciprocidad y mutualidad externa a la economía mercantil. *“En sustancia, las características de fondo de tales servicios pueden resumirse en subrayar la importancia de los intercambios no monetarios, condicionados por la reciprocidad de las relaciones sociales”* (Herrera, 1998: 318).

Las ONGs en los servicios sociales juegan un doble papel. Por un lado el Tercer sector se ha desarrollado porque el Estado ya no es capaz de responder a nuevas necesidades, por lo que pudo surgir como un actor más eficaz al ofrecer servicios para las minorías (Seung, 2011: 643). Por consiguiente participa en la creación e implantación de nuevos programas que responden a necesidades identificadas pero no satisfechas. No obstante su proliferación ha hecho de él un actor determinante en la promoción no solo del bienestar social sino también en la promoción de la participación y el debate público. Por otro lado las ONGs expresan aspiraciones de los más vulnerables e informan al gobierno y al público acerca de estas demandas sociales. Desde este punto de vista no se contentan con reaccionar frente a los errores del Estado sino que actúan e influyen las políticas del Estado. Así, ellas juegan un rol positivo en la sociedad civil, incluyendo acciones de concientización.

*“El sector informal es dinámico, tiene una capacidad enorme de adaptación, responde a*

*necesidades inmediatas y reales de la gente, es inventivo y permite la participación de la familia, especialmente de mujeres y niños, que muchas veces deben trabajar al interior de los hogares”* (López, 2002: 302; Aguiar, 2011: 1). Estas organizaciones incorporan la participación comunitaria, como es el caso de las mujeres. En México ellas son mucho más numerosas que los hombres en las actividades voluntarias: *“La mayor participación se da en el cuidado de niñas y niños, en actividades religiosas; en actividades de promoción o cuidado de la salud, y en las escuelas”* (Fuentes, 2013: 5).

Otro ejemplo es el de ONGs en donde las mujeres participan en el arranque, la administración y las gestiones en la autoconstrucción de vivienda (López, 2002: 298). En otros casos los hombres también participan, pero lo hacen en actividades distintas, como sucede en los deportes. Esta participación femenina es corroborada por estudios en España, en Canadá y otros países. Se observa además que el valor económico del trabajo voluntario es muy alto, a pesar de que raramente es contabilizado.

Las ONGs no existen por sí mismas: se desarrollan con el apoyo público, de fundaciones religiosas y empresariales. En esta situación buscan defender su autonomía del Estado y del mercado; con esta intención unas son más eficaces que otras (Borgaza y Fazzi, 2011: 411). Asimismo hay ONGs que están vinculadas estrechamente con el funcionamiento de las políticas sociales: *“Tienen un contenido propositivo en la medida que se persigue la posibilidad de que las demandas e intereses de organizaciones o grupos sociales, en tanto que son representativas del colectivo popular, lleguen a incorporarse en las políticas sociales o en la cultura de una sociedad”* (Guerra, 1996). En concordancia con lo anterior, hay una cercanía con la burocracia estatal y en ocasiones una tensión entre ambas: en la primera, más regulada y profesional, se influye en las organizaciones populares que habitualmente son informales. Estas últimas funcionan con relaciones personales, donde los vínculos familiares son importantes y donde ellas responden al ámbito comunitario y a las redes sociales del entorno (Evers, 1995: 169).

Como es posible vislumbrar, el sector formal influye en el cambio estructural de la organización popular, dando por resultado una tendencia a formalizar su funcionamiento. Con frecuencia se asume que hay una invasión de la lógica de la estructura formal de la organización que despliega paulatinamente una bifurcación de la organización popular.

Algunos autores han propuesto tipologías de las ONGs (Fyfe y Milligan, 2003; Milligan y Fyfe, 2005). Buckingham (2012: 579), por ejemplo, identifica cuatro grupos de ONGs partiendo de la relación contractual con el Estado. En el primero los miembros aceptan plenamente los términos de la contratación y se sienten “confortables” en la relación: este tipo de organización es administrado como una empresa y no hay participación de la comunidad. Después están las ONGs donde los miembros se designan como “complacientes”; esta organización se adapta a la política del gobierno, hay poca participación y poco trabajo voluntario. En tercer lugar está la organización “reservada”, que recibe dinero del Estado pero intenta diversificar sus fuentes de financiamiento; en este tipo hay una proporción importante de voluntarios y una resistencia a las exigencias del Estado.

Por último están las ONGs independientes del Estado, las cuales reciben financiamiento por parte de la comunidad. En estas la mayoría de los empleados son voluntarios y no son muchos los asalariados. Además hay situaciones en las cuales no son elegibles para el apoyo estatal, como en el caso de los grupos más radicales que se preocupan por la defensa de los derechos sociales. Por supuesto, pocas organizaciones populares pueden darse el lujo de ser totalmente independientes del Estado. La mayor parte se insertan en la tercera categoría, pues funcionan con la ayuda del gobierno y de sus agencias. Con frecuencia cuando se obtienen fondos monetarios ellas los utilizan

no solo para cumplir los términos del contrato y ofrecer servicios solicitados, sino que también buscan desarrollar actividades de concientización, politización y reflexión.

Como toda experiencia de cambio, es inusual que las ONGs alcancen sus objetivos. Henri Desroches comparaba un proyecto social con una caravana en el desierto, que necesita un espejismo para ponerse en movimiento, sin embargo en el trayecto descubre otros paisajes que no estaban considerados. Si aplicamos esta imagen a las ONGs, encontraremos que ellas entran en una dinámica que busca promover la participación de la sociedad civil y la apertura de espacios para nuevas políticas sociales; no obstante en el proceso aparecerán zonas oscuras que no fueron consideradas (Aguar, 2011: 8). Por ejemplo, en muchos casos la búsqueda de una menor intervención pública o la eliminación de la dependencia gubernamental justifican el desmantelamiento del Estado de bienestar como una demanda de la sociedad civil (Carballeda, 2006: 106). Esto no es totalmente desacertado porque frecuentemente la intervención de las ONGs es tan segmentada como aquella realizada por la burocracia. Además estas organizaciones, en su intento por abrir espacios para nuevas políticas sociales, se encuentran con el problema de que no pueden operar cambios o reemplazar a las políticas generales que se aplican a toda la población de un país, ya que en la mayoría de las situaciones la acción de estas organizaciones es local. Por consiguiente el resultado es la multiplicación de ONGs paralelas a la función pública, con una gran variación regional, dependiendo de la especificidad de su intervención (Hamzaoui, 2001).

En el plano internacional, por medio del tiempo y la experiencia, se ha ampliado la percepción de las ONGs. Actualmente se conocen casos en donde éstas tienen un efecto perverso por su carácter imprevisible. Ejemplificando lo anterior, es posible mencionar al enorme número de ONGs que actúan en Haití, en las cuales cada año se invierten millones y millones de dólares. ¿Cuántos? No se sabe. Incluso el presidente Martelli confesó que no podía evaluar el número de organizaciones ni los recursos financieros que manejan dada su fragmentación (Serra, 2008: 368). Muchas de ellas son autónomas, cada una con su propia especificidad en la organización y sin necesidad de coordinación o de rendir cuentas al país que las acoge. Muchas veces, además, el Estado en estos países es demasiado débil como para oponerse a la implantación de estas organizaciones, esperando simplemente que generen beneficios y en ocasiones tratando de no obligarlas para evitar el aumento de la fragmentación y las desigualdades (Mingione, 2014: G6). En consecuencia, ¿cuál es la eficacia de las ONGs? ¿Son eficaces en todas las situaciones? Indudablemente estas cuestiones requieren de un mayor análisis.

### **¿Un nuevo paradigma?**

Se ha dicho que el sistema capitalista se ha agotado y no tiene posibilidad de renovación. A veces se ha asumido que la implantación del Tercer sector, de la economía social, o de la economía solidaria representa un nuevo paradigma en la sociedad actual. Al respecto conviene detenerse y examinar el significado de este concepto. Kuhn (1985) lo puntualiza en relación a lo que debe observarse y escrutar; el tipo de interrogantes que se supone hay que formular para hallar respuestas con relación al objetivo y cómo deben estructurarse; además, cómo deben interpretarse los resultados de la investigación científica.

En una sociedad coexisten muchos paradigmas y a veces esta situación es compleja. Un ejemplo de ello es la religión católica, que ha orientado la concepción europea de la naturaleza. En su noción ésta se encuentra muerta, incluso es hostil, por lo que puede asumirse que este modo de concebirla deriva de su carácter como religión proveniente del desierto. En el caso de otras sociedades, donde los habitantes están vinculados más estrechamente con el medio ambiente, se

pretende lo contrario: que la naturaleza está viva; de ahí que el ser humano sea un ser natural, vivo, igual que otros seres, por lo que la aceptación de que el medio no sea hostil asume un hábitat que posibilita la sobrevivencia en armonía.

Esta diferencia de concepción perdura hoy en día y explica las dificultades de negociación entre las poblaciones autóctonas y el Estado con relación a la utilización del territorio. Existen además paradigmas que han desaparecido. Por ejemplo, en un momento histórico se consideró que la Tierra estaba en el centro del universo y que el Sol giraba alrededor de ella. En la actualidad hemos abandonado esta creencia y hemos comprendido la verdadera situación del planeta y de la especie humana en el sistema astronómico. Sin embargo conservamos las designaciones idiomáticas de “sol naciente” y “sol poniente” aún sin ser científicas.

En las ciencias sociales se ha convenido en ciertos momentos aceptar el cambio de paradigmas. Vinculando esta situación con el caso de las ONGs en la acción comunitaria, Lamoureux (2010) menciona para el caso de Quebec que ellas han cambiado tanto en los últimos cuarenta años que debemos plantear un nuevo paradigma. ¿Cuál sería éste? ¿Hacia dónde vamos? No lo sabemos. No obstante la incertidumbre, el concepto de paradigma ayuda a ilustrar el cambio; incluso la ruptura posible en la transformación de las ONGs o su fractura.

Si es verdad que la situación social ha cambiado profundamente, significa que tenemos que emplear nuevos conceptos para comprender esta situación. Desde esta perspectiva algunos autores sugieren cambiar el concepto de ONGs por el de “grupos de interés” (Cartier, 2002; Grossman y Saurugger, 2006: 11). En este sentido Castells (2011) propuso una nueva conceptualización:

*Y las ONGs? En mi opinión, éstas son las formas más innovadoras, dinámicas y representativas de intereses sociales. Pero yo tiendo a considerarlas “organizaciones neogubernamentales”, en lugar de organizaciones no gubernamentales, porque en muchos casos están directa o indirectamente subvencionadas por los gobiernos y, en último término, representan una forma de descentralización política en lugar de una forma alternativa de democracia. Forman parte del Estado red emergente, con su geometría variable de niveles institucionales y apoyos políticos (Castells, 2001: 311).*

En la situación actual algunos autores pretenden que es más adecuado referirse a la adaptación del Estado de bienestar a los escenarios de crisis, debido a su agotamiento, que ha permitido la participación de otros sectores, así como nuevas formas de organización social. En este contexto es posible entender al Tercer sector como una dimensión de la sociedad organizada (Evers, 1995: 162). Así, en esta nueva forma de organización no se sustituyen las solidaridades informales, espontáneas, como las familias, las redes primarias o la vecindad. De hecho, en las sociedades postindustriales y más individualistas la solidaridad no es una cuestión puramente de buena voluntad (Costa, 2011: 147); el capital social es necesario para mantener la cohesión social y en la medida de lo posible, para organizar la solidaridad formalmente y apoyar políticas sociales pertinentes.

Es más plausible proponer a las ONGs y al Tercer sector como ajustes del Estado ante una nueva fase del capitalismo (Amézaga, 2001: 9). Para Evers (1995) la diferencia con el pasado es la integración explícita de las ONGs al sistema de bienestar. En este sentido, como toda transición: tiene su parte de sombra, lo que Guerra Rodríguez ha llamado una “*posición pragmática de lo paradójico*”. Se manifiesta una tensión en estas organizaciones: por una parte las ONGs facilitan la gestión del Estado con mayor eficacia y con un ahorro de recursos; por otra, ellas tienen el objetivo de hacer una práctica emancipadora. En esta posición hay ineludiblemente una contradicción o al menos una tensión y en dicha condición la adaptación de las ONGs incluye estrategias en donde la

plasticidad se convierte en su modo de ser (Barthélémy, 2009: 2). Esta dinámica, con rasgos de cambio, ofrece oportunidades para la intervención del trabajo social.

### **El trabajo social y las ONGs en servicios sociales**

Las políticas sociales fueron el resultado de las reivindicaciones sindicales, obreras y populares. Desde su origen, la disciplina del trabajo social fue influida por ellas. Éste ha sido el marco de su actuación, lo que ha permitido contribuir a humanizar medidas generales en acciones individualizadas. Así, las escuelas de trabajo social han formado profesionales para las instituciones públicas dedicadas a los servicios sociales (Tormo, 2001: 203). En esta orientación es notable que la tendencia permanezca; sin embargo el mercado del trabajo ha cambiado. Desde esta perspectiva la práctica actual y futura del trabajo social depende del cambio de las políticas sociales, a la vez que media en la formación de sus profesionales y el mercado de empleo.

Entre los cambios ocurridos es perceptible que el Estado ya no contrata trabajadores sociales como antes. Tradicionalmente los practicantes del trabajo social se empleaban en las áreas de la salud, la educación, la asistencia o los servicios sociales, donde las metodologías tradicionales de intervención se aplicaban (Galeana, 2004: 146). En la actualidad, a partir de lo que hemos subrayado anteriormente, y relacionado con los problemas económicos de los gobiernos, la disminución de ingresos causada por las políticas derechistas que han favorecido con menores impuestos a los ciudadanos más ricos, la supresión de empleos en la función pública ha provocado una disminución de empleos para estos profesionales.

No obstante esta circunstancia no ha sido del todo dramática, ya que se ha constatado la multiplicación de las ONGs en los servicios sociales. Éstas constituyen hoy los yacimientos profesionales para el trabajo social (Pallarés, Pelegri y Amézaga, 2001). De ahí que estas organizaciones formen un nuevo sector de empleo donde los profesionales de este ramo tienen ventajas. En el pasado estas organizaciones contribuyeron a profesionalizar los servicios sociales, ya que poseen el conocimiento para los procesos de intervención con los usuarios, los grupos y las comunidades, según los métodos tradicionales de la profesión del trabajo social. En tal sentido su contribución ha sido importante, ya que han ayudado a las organizaciones a estructurarse, a sistematizar su intervención, y a capacitar voluntarios (Aguar, 2011: 14). En dichas organizaciones los profesionales del trabajo social son formados en los procesos de intervención, en la acción interdisciplinaria, y adquieren una ventaja en comparación con egresados de otras disciplinas más teóricas de las ciencias sociales. Además, los trabajadores sociales en las ONGs desarrollan la polivalencia, lo que les permite actuar en sitios diferentes y con problemas diversos. En consecuencia, estos profesionales pueden aprovechar estas áreas potenciales de empleo, en donde es posible aplicar la metodología del trabajo social con ajustes y adaptaciones (Galeana, 2005: 147).

En muchos países la formación tradicional de la carrera ha sido en la intervención psicosocial, individual, personal. De ahí que debamos reconocer la fuerza centrípeta de la psicología en las profesiones de ayuda como el trabajo social; de hecho la psicología interesa especialmente a los estudiantes, a pesar de que en la actualidad hay muchas ONGs que se dedican a la inserción profesional de las personas y a la capacitación de los trabajadores. Esta última actividad es un sector donde la habilidad de los trabajadores sociales puede aplicarse ventajosamente: en las entrevistas con las personas que buscan emplearse, ellos pueden ayudarlas a conocer sus gustos, sus preferencias; pueden orientarlas para hacer uso de recursos; o apoyarlas en sus gestiones y en los programas de capacitación. En el futuro es posible que la inserción laboral sea un sector tan

importante como lo fue la protección social en el pasado.

Las ONGs son el resultado del espíritu emprendedor, en el mejor sentido de la palabra (Hogg y Baines, 2011: 342), de ahí que podamos describirlas como emprendedoras sociales. Por consiguiente debemos recordar que las fundadoras del trabajo social norteamericano tuvieron una gran influencia, ya que ellas fueron empresarias sociales en su tiempo. Jane Addams (1860-1935) realizó acción política y organización comunitaria en Chicago; fue famosa en la organización de la Hull House, un centro destinado a los inmigrantes. Mary Ellen Richmond (1861-1928) no solamente codificó el trabajo social de caso, sino también organizó campañas de suscripción para apoyar financieramente a las familias pobres. Estas pioneras organizaron la acción social cuando el Estado americano era sordo a las demandas de la gente pobre. Basándose en la experiencia y el conocimiento adquirido, el trabajo social ha desarrollado un saber-hacer que sus practicantes pueden aprovechar.

En las ONGs los profesionales del trabajo social ponen en práctica y adquieren conocimientos pertinentes para la profesión, tales como la elaboración de proyectos sociales en colaboración con los ciudadanos asociados e involucrados. Asimismo, el trabajador social tiene que solicitar apoyo público, administrar el presupuesto, entre otras actividades, y “debe convertirse en un agente innovador y ágil en la búsqueda de recursos, principalmente mediante el diseño, formulación y gestión de proyectos o programas sociales que pueden ser financiados por entidades públicas o privadas y que además pueden dar respuesta a necesidades de los individuos de la organización” (Aguiar, 2011: 18-19).

Sin abandonar sus tradiciones ni cambiar completamente los programas formativos, las universidades pueden añadir cursos para preparar estudiantes en estos nuevos empleos y responder a la nueva realidad. Castells (2000; citado por Gaitán, 2001) mencionaba que la ciudadanía del futuro debía tener un alto nivel de educación y una gran adaptabilidad personal. “*Una educación no tanto técnica como general, que se pueda reprogramar, porque lo esencial será la capacidad para un mundo en cambio constante. Este consejo es perfectamente aplicable al Trabajo Social*” (Gaitán, 2001: 30). En esta partida, el trabajo social tiene un buen juego.

Las ONGs representan a la vez un desafío y una oportunidad para el trabajo social. En primer lugar porque las circunstancias actuales constituyen un reto que exige desarrollar una capacidad de empresariado social. Se necesita convencer a los representantes del Estado local, regional y central, y también al sector privado, para invertir recursos que permitan atenuar los problemas sociales. Es una oportunidad porque “*las asociaciones de autoayuda y las ONGs ofrecen un amplio campo para los trabajadores sociales que en la actualidad ya juegan un papel importante, que se incrementará en los próximos años*” (Aguiar, 2011: 17). Cada época requiere para nuestra disciplina adaptarse a las nuevas condiciones.

## Conclusión

Sísifo fue el personaje preferido de Albert Camus, filósofo y escritor francés (1913-1960). Él concibió la vida como un recommienzo constante, tal y como Sísifo, que estaba condenado a subir una piedra pesada a la cumbre de una montaña y que más tarde rodaba hasta al pie de la misma, obligándolo a recommenzar perpetuamente. En el trabajo social, los viejos problemas sociales continúan y nuevos aparecen. La originalidad de Camus fue proponer que Sísifo era feliz: “*Debe verse a Sísifo feliz*”, así lo escribía, una fórmula que había tomado prestada del filósofo Kuki Shuzo. Sísifo nunca se dejó abatir; continuaba e intentaba de nuevo, y su trabajo, sus esfuerzos, tienen una significación porque él sabía que era su vida, su suerte y destino (Carballeda, 2006:

147). Es creíble también que cuando Sísifo bajaba de la montaña se alegraba de ver los árboles y los campos. Su satisfacción venía de su misma fuerza. Gozaba de probar su fortaleza, sus habilidades y de estar vivo.

### Notas

-1- Llamadas comúnmente “ONGs”.

-2- Traducción nuestra.

-3- Traducción nuestra.

### Bibliografía

Aguar Fernández, F.X. (2011). “Tercer sector: análisis, desafíos y competencias desde el trabajo social”, en *Acciones e investigaciones sociales*. En línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2002427> (página leída el 11 de marzo de 2014).

Archambault, E. (1996). *Le secteur sans but lucratif*. Economica, Paris.

Barthélémy, F. (2009). “Médiateur social, une profession émergente?”, en *Revue française de sociologie*, Vol. 50, No. 2. En línea en: [www.cairn.info/revue-française-de-sociologie-2009-2-2877.htm](http://www.cairn.info/revue-française-de-sociologie-2009-2-2877.htm) (página leída el 4 de mayo de 2011).

Borzaga, C. y Fazzi, L. (2011). “Processes of Institutionnalization and Differentiation in the Italian Third Sector”, en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 22, pp. 409-427.

Buckingham, H. (2012). “Capturing Diversity: a Typology of Third Sector Organizations Responses to Contracting Based on Empirical Evidence from Homelessness Services”, en *Journal of Social Policy*, No. 41, pp. 569-589.

Carballeda, A.J.N. (2006). *El Trabajo Social desde una mirada histórica centrada en la intervención*. Espacio, Buenos Aires.

Cartier, M. (2002). *Les groupes d'intérêts et les collectivités locales*. Les Presses de l'Université Laval, Québec.

Castells, M. (2001). *La galaxia internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*. Areté, Barcelona.

Costa, J. (2001). “La solidaridad: ¿una cuestión puramente de buena voluntad?”, en Pallarés-Gómez, J., Pelegri Vianya, X. y Amézaga Solé, J. (2001). *Yacimientos profesionales para el trabajo social*, pp. 147-169. Mira, Zaragoza.

Evers, A. (2005). “Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services”, en *International Journal of Public Administration*, No. 28, pp. 737-747.

Evers, A (1995). “Part of the Welfare Mix: the third sector as an intermediate area”, en *Voluntas*:

*International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 6, No. 2, pp. 159-182.

Fife, N. R. y Milligam, C. (2003). "Space, citizenship and voluntarism: critical reflections on the voluntary sector in Glasgow", en *Environment and Planning A*, Vol. 35, No. 11, pp. 2069-1086.

Franco, R. (1996). "Paradigmas de la política social en América Latina", *Documentos de Trabajo*. Universidad de Concepción: Magister en Trabajo Social.

Fuentes, M. L. (2013). "El tercer sector y el desarrollo", en *Revista México Social*. En línea en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/307-el-tercer-sector-y-el-desarrollo.htm> (página leída el 13 de marzo de 2014).

Gaitán, L. (2001). "Nuevos ámbitos para la intervención social", en Pallarés-Gómez, J., Pelegri Vianya, X. y Amezaga Solé, J. *Yacimientos profesionales para el trabajo social*, pp. 17-31. Mira, Zaragoza.

Galeana de la O, S. (2005). "Campos de acción del trabajo social", en Manuel Sanchez Rosado (coordinador), *Manual de trabajo social*, pp. 123-158. Universidad Autónoma de México, México.

Grossman, E. y Saurugger S. (2006). *Les groupes d'intérêt*. Armand Colin, Paris.

Guerra Rodríguez, J. C. (1996). "La construcción de un tercer sector social en América Latina". En línea en: <https://www.google.fr/#q=carlos+guerra+rodriguez+la+construccion+del+tercer+sector> (página leída el 17 de marzo de 2014).

Hamzaoui, M. (2002). "Sociologie du travail", en *Le travail social territorialisé*. Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.

Herrera Gómez, M. (1998). *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar*. Tiran lo Blanch, Valencia.

Hill, M. y Bramley, G. (1986) *Analyzing Social Policy*. Blackwell Publishers, Oxford.

Hogg, E. y Baines S. (2011). "Changing Responsibility and Roles of the Voluntary and Community Sector in the Welfare Mix: A Review", en *Social Policy and society*, Vol. 10, No. 3, pp. 341-352.

Hopenhayn, M. (1995). *Recomposición de actores en programas sociales: consideraciones desde la experiencia latinoamericana*. CEPAL/ Fondo de Cultura Económica de España, Santiago.

Kuhn, T.S. (1985). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica, México.

Lamoureux, H. (2010). *L'action communautaire. Des pratiques en quête de sens*. VLB Éditeur, Montréal.

Laparra Navarro, y Aguilar, M. (2001). "Las empresas de inserción: algunas reflexiones para seguir avanzando", en Gómez, J., Pelegri Vianya, X. y Amezaga Solé, J, (2001), pp. 35-63. *Yacimientos profesionales para el trabajo social*. Mira, Zaragoza.

Lerner, B. (1998). "Globalización, neoliberalismo y política social", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, pp. 13-43. Universidad Nacional Autónoma de México/ FLACSO, México.

López Estrada, R. E. (2002). "Pobreza, políticas sociales y microniveles de desarrollo", en *La*

*pobreza en Monterrey: los recursos económicos de las unidades domesticas*, pp. 293-319. Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey.

Melano, M. C. (2011). “Los retos de la intervención profesional en el contexto latinoamericano”, en Varios autores. *Naturaleza, desafíos y perspectivas contemporáneas de la intervención en trabajo social*, pp. 87-112. Lumen-Humanitas/Universidad de Antioquia, Buenos Aires.

Milligan, C. y Fyfe, N. R. (2005). “Preserving space for volunteers: exploring the links between voluntary welfare organizations, volunteering and citizenship”, *Urban Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 417-433.

Mingione, E. (2014). “L’État social tel qu’on le connaissait est mis à mal”, en *Le Devoir*, 22 y 23 de Marzo, p. G 6.

Moreno, L. (2010). “Welfare Mix, CSR and social citizenship”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 30, No. 11/12, pp. 683-696.

Oslak, O. (1997). “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Reforma y Democracia*, No. 9, Octubre. CLAD, Caracas.

Rucht, D. (1993). “L’analyse des nouveaux mouvements sociaux en République fédérale d’Allemagne”, en F. Chazel. *Action collective et mouvements sociaux*, pp. 71-86. Presses universitaires de France, Paris.

Salamon, L. M. y Anheier, H. K. (1996). “Préface”, en Archambault, E. *Le secteur sans but lucratif*. Economica, VII-VIII, Paris.

Salamon, L. M. (1995). *Partners in Public Service*. John Hopkins University Press, Baltimore.

Serra Yoldi, I. (2008). “Las políticas de igualdad en el welfare mix: opiniones y percepciones sobre el papel de las ONGs”, en *International Review of sociology*, Vol. 18, No. 3, Noviembre, pp. 365-373.

Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización*. CEPAL, Santiago de Chile.

Seung Hyun, K. (2011). “On the historical determinants of the third sector: A qualitative comparative analysis”, en *The Social Science Journal*, No. 48, pp. 641-650.

Skocpol, T. (1995). *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton University Press, Princeton.

Tello Peon, N. E. (2005). “Trabajo social contemporáneo”, en Manuel Sánchez Rosado (coordinador), *Manual de trabajo social*, Universidad Autónoma de México, pp. 123-137.

Tormo, A. (2001). “Una versión muy personal de la realidad social de nuestro país”, en Pallarés-Gómez, J., Pelegri Vianya, X. y Amezaga Solé, J. *Yacimientos profesionales para el trabajo social*, pp. 199-206. Mira, Zaragoza.

Vidal, P. (2006). “El tercer sector y la prestación de servicios”, en *Observatorio del Tercer Sector*, Mayo (Documento Power Point).