

Los retos del desarrollo social y territorial respecto al papel del Estado y las políticas del derecho común

Cyprien Avenel

EN **LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EUROPA 2018/2 N° 42**, PÁGINAS 75 A 88

EDITORIAL **HACER**

ISSN 1699-1257

ISBN 9788496913486

Artículo disponible en línea en la dirección

<https://shs.cairn.info/revista-las-politicas-sociales-en-europa-2018-2-page-75?lang=es>



Consultar el índice de este número, seguir la revista por correo electrónico, suscribirse...
Escanear este código QR para acceder a la página de este número en Cairn.info.



Difusión electrónica de Cairn.info para Hacer.

Se autoriza la reproducción de este artículo dentro de los límites de las condiciones de uso de Cairn.info o, en su caso, de las condiciones generales de la licencia suscrita por la institución. Detalles y condiciones en cairn.info/copyright.

Salvo que la ley disponga lo contrario, el uso digital con fines educativos del presente contenido está sujeto a la autorización de la editorial o, en su caso, del organismo de gestión colectiva habilitada para ello. En Francia, por ejemplo, el organismo autorizado en este ámbito es el CFC.

LOS RETOS DEL DESARROLLO SOCIAL Y TERRITORIAL RESPECTO AL PAPEL DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS DEL DERECHO COMÚN

Cyprien Avenel

Sociólogo y docente
Cátedra de trabajo social e intervención social del Conservatorio Nacional de Artes y Oficios, París

Resumen

Aunque la noción de desarrollo social no es nueva en Francia, desde hace algunos años ha tomado un nuevo impulso. Ha surgido de forma progresiva a través de experimentos locales, corrientes de reflexión asociativa e institucional, algunas circulares y algunos dispositivos de innovación, pero hasta ahora se ha limitado a círculos relativamente estrechos, con un débil impacto, en comparación con la práctica de la ayuda social individual. Sin

Abstract

Although the notion of social development is not new in France, for some years it has taken on new momentum. It has arisen progressively through local experiments, streams of associative and institutional reflection, some circulars and some innovation devices, but until now it has been limited to relatively narrow circles, with a weak impact, compared to the practice of aid individual social. However, recent measures of terri-

embargo, las medidas recientes de reforma territorial (2014 y 2015) incorporan por primera vez el desarrollo social en la ley y confían sus competencias al Consejo departamental, re-bautizado “líder de la acción social y el desarrollo social “. Esta evolución legislativa inscribe así la acción social y el trabajo social en un proyecto político que ahora se extiende al desarrollo social.

Palabras clave

Objetivo, cohesión, actores, colectivos, modelo público

territorial reform (2014 and 2015) incorporate social development into the law for the first time and entrust their powers to the departmental council, renamed “leader of social action and social development”. This legislative evolution thus inscribes social action and social work in a political project that now extends to social development.

Keywords

Objective, cohesion, actors, groups, public model

Introducción

La idea de desarrollo social aparece en Francia como un medio de adaptación al territorio de las políticas de acción social que tradicionalmente están orientadas a públicos específicos. En otros países el concepto se presenta como una estrategia de cooperación entre el Estado y la sociedad civil cuyo objetivo es la transformación de las condiciones de vida y la valorización del potencial de las personas y del territorio. En todos los casos, no obstante, el concepto traduce la voluntad de apoyarse sobre el valor de la proximidad, y representa la opción por un enfoque más local y transversal de las políticas públicas; y esto con el apoyo del Estado para poder superar las intervenciones verticales y sectoriales, y promover la aplicación de políticas no solo de corrección y reparación, sino también de prevención y transformación. El desarrollo social contiene axiomas comunes que permiten orientar el trabajo social hacia apoyos más colectivos. Esta perspectiva pretende alcanzar el ambicioso objetivo de lograr un cambio de postura de la intervención de las propias políticas sociales, en el sentido de una acción pública transdisciplinar y una movilización de las prácticas efectivas de democracia ciudadana y participativa.

Por ese motivo, en este artículo, se opta por hablar de «desarrollo social» y no de desarrollo social «local». No se abandona el nivel nacional —más bien se defiende su reestructuración. Este modelo de acción es también del Estado, y por tanto no sólo de los actores asociativos y colectivos territoriales de proximidad (EGTS, 2015). El desarrollo social no se limita sólo a la escala local y tampoco concierne únicamente al trabajo social. Las políticas territoriales solo pueden alcanzar toda su eficacia si se enmarcan en el terreno de lo local, el cual no puede ejercer por sí solo una regulación global articulando una solidaridad de derecho en el plano nacional con solidaridades de implicación insertas en los territorios. En esto reside uno de los elementos fundamentales de la descentralización, la cual plantea inevitablemente la cuestión de la articulación entre los principios de igualdad y de libre administración de las colectividades locales. En el presente artículo se

defiende la tesis de que el desarrollo social constituye una respuesta a esta contradicción existente entre el objetivo de igualdad en el conjunto del territorio, y el necesario trabajo de proximidad y adecuación de las políticas a la diversidad del terreno que contribuye al desarrollo de las comunidades territoriales.

1. El desarrollo social: respuesta renovada a los desafíos sociales de hoy en día

Los profundos cambios de la sociedad francesa han modificado por completo el contexto de la elaboración de las políticas públicas y sociales: nuevas formas de pobreza y de exclusión social que acompañan al problema del paro masivo y el aumento de la precariedad; la segregación territorial; la individualización de los modos de vida; la aparición y consolidación de la temática «étnica»; la transformación de la familia; el envejecimiento de la población; el debilitamiento del vínculo social; la mayor complejidad de los niveles de poder, etc. Todos estos cambios hacen que la intervención a favor de la cohesión social sea una cuestión estratégica en materia de políticas públicas (Avenel, 2015). Hacen referencia a la respuesta social en el sentido amplio del término, es decir en la perspectiva de «hacer sociedad», a la escala de proximidad, integrando una política de inversión humana como parte esencial del proyecto de desarrollo de los territorios. Hoy en día, la dimensión colectiva y societal de los problemas sociales y las desigualdades implica modificar las categorías habituales del trabajo social, y también elaborar nuevas respuestas de la política social. Esta, ahora, ha de abordar la cohesión social —a escala territorial— y no solamente las cuestiones relativas a la inadaptación social —a escala individual. Por tanto, ya no se trata solo de limitar la acción social a las políticas de reparación o compensación, sino de poder intervenir igualmente en el ámbito de una concepción más global y preventiva de las necesidades sociales. En esta perspectiva, la política social ya no está solo delimitada por la misión de protección e inserción de las personas y grupos diana; también se usa de manera más global para favorecer el «vi-

vir juntos» interviniendo en una lógica de proximidad sobre los vínculos sociales.

El modelo de desarrollo social adquiere ahora todo su sentido. En efecto, constituye la respuesta más adecuada para, complementando la acción individual, abarcar las metamorfosis de la sociedad actual. Con el paro y la pobreza, que aumentan la demanda y las expectativas de amplios sectores de la población, el acompañamiento individual parece imprescindible. Pero constituye igualmente un límite, pues los trabajadores sociales han de afrontar las dificultades derivadas de un enfoque curativo, asistencial, centrado en la urgencia, por lo que la lógica de la atribución de prestaciones predomina y el tratamiento individual de los problemas no resuelve las demandas recurrentes, en el contexto de una precariedad económica para amplios sectores de la población. El trabajo social se inscribe en una lógica de la «reparación», en detrimento de un enfoque más preventivo y «capacitante». En suma, para decirlo esquemáticamente, el trabajo social está cada vez más asociado a la ejecución de medidas administrativas y cada vez menos a la creatividad, la innovación o incluso el acompañamiento. Se corre el riesgo de perder el sentido de su misión principal.

El desarrollo social debe ser entendido como una estrategia territorial que consiste en actuar sobre el entorno económico y social de las personas, en el marco de una concepción más global que implique añadir, a las dimensiones de protección y promoción, la dimensión del poder de actuación individual y colectivo; y esto a fin de que la acción social sea más preventiva, participativa e inclusiva. Este enfoque pretende anticipar lo más posible la intervención social a las dificultades, antes de que estas se asienten, con un objetivo de prevención y emancipación. No es contradictoria con un enfoque individual (De Robertis, 2014) —deberíamos más bien decir «de ayuda a la persona» en su entorno económico y social. Pues en efecto se trata ciertamente de inscribir el trabajo social en el entorno, para contribuir a la elaboración de respuestas adaptadas a las especificidades locales, apoyándose en la movilización de las personas acompañadas y,

más ampliamente, en el conjunto de habitantes de recursos en un territorio dado (EGTS, 2015).

También se trata de clarificar los registros de acción, pues persiste en el seno de los actores del ámbito social una confusión entre desarrollo social y trabajo social colectivo. No obstante, esta confusión constituye en sí misma un freno importante respecto a la intervención colectiva en Francia. El desarrollo social no es el trabajo social colectivo. Se sitúa en el nivel político y estratégico. Implica inscribir la respuesta social en las políticas locales y por tanto articular el ámbito social en otras dimensiones de las políticas públicas locales: la cultura, la economía, el urbanismo, la salud, la educación, etc. El trabajo social colectivo —o la organización comunitaria con el sentido dado a la expresión en Quebec— se sitúa a nivel profesional y técnico, incluso si las consecuencias de la acción colectiva pueden ser políticas. Se trata de un método de intervención social que se apoya en las potencialidades de la acción colectiva. Aunque el desarrollo social no pertenezca al trabajo social (ni a los poderes públicos), puede, no obstante, realizar una contribución decisiva. El trabajo social puede ser la «punta de lanza». En esta perspectiva, no se trata solo de desarrollar acciones colectivas, en el sentido del trabajo social colectivo. El objetivo estratégico del desarrollo social es impulsar el paso desde una lógica de «públicos» y «dispositivos» hasta una lógica de territorio y desarrollo, anclada en la implicación ciudadana, actores y recursos; implicación favorecida y sostenida por la acción pública y no instrumentalizada por esta última.

2. El desarrollo social: instrumento dinámico del atractivo territorial

El desarrollo social implica, como muestra bien el caso de Quebec (Bourque et Lachapelle, 2010), dar capacidad a todos los actores de la sociedad civil para «trabajar sobre sí mismos» y sobre las cuestiones prioritarias en todos sus componentes (social, económico, ambiental, cultural, etc.). La exploración de otras configuraciones distintas al modelo francés permite insis-

tir: el desarrollo social no tiene por primera finalidad solucionar los problemas del trabajo social y de su crisis en todas sus formas, sino de comprender las necesidades sociales de la sociedad de hoy. Queda dentro del ámbito de una estrategia política que inscribe la respuesta social como parte fundamental de las políticas locales. Lo cual implica concebir y aplicar una visión más global e integrada de la acción pública, para poder superar los enfoques sectoriales, e ir mucho más allá de la mera política social. En efecto, todas las políticas públicas (cultura, empleo, inserción, vivienda, primera infancia, sanidad, deportes, etc.) están llamadas a incorporar una reflexión y modos operativos sobre la cuestión de la cohesión social. En este sentido las políticas públicas locales pueden ser factores de desarrollo humano: ya no se trata de gestionar separadamente las políticas especializadas, sino de articular la interdependencia creciente de las políticas públicas locales en el seno de un proyecto de desarrollo territorial.

La principal cuestión que se plantea es la del estatus de la política social dentro del desarrollo local. Pues la dirección de la acción pública (pensamos especialmente en la reciente reforma territorial) las más de las veces se aborda desde el modo de desarrollo económico y el atractivo urbano. Resulta perfectamente comprensible, pero este enfoque induce a un error de concepción, que tiende a reducir la política social al mero tratamiento de las dificultades, las carencias y los déficits. Se viene a definir lo social como una medida curativa y a considerarlo como una carga, un gasto, y no como una inversión o un instrumento dinámico de desarrollo y construcción del bien común local.

Un enfoque nuevo podría basarse en las posibilidades de reconciliación entre la economía y lo social, y por tanto de cooperación entre los actores y los territorios, con el objetivo de «hacer sociedad» en la escala de proximidad. Este análisis implica una concepción estratégica de la política social llamada a dar gran relevancia a las cuestiones de cohesión social. ¿Cómo lograr que lo social no se contemple siempre como algo secundario respecto a lo económico? Esta es la cuestión. En el modelo del desarrollo social, las políticas sociales se contemplan más bien como in-

versiones y no tanto como gastos; y el desarrollo social como un factor que contribuye al desarrollo económico y al desarrollo sostenible. En la perspectiva de un desarrollo social integrado con los otros ámbitos del desarrollo, el modelo de colaboración permite rearticular los lugares respectivos del mercado, el Estado y la sociedad civil, en la búsqueda de una solidaridad fuerte (Laville, 2014) dando un papel estratégico al Estado y los poderes públicos, y una cooperación democrática con la sociedad civil.

3. Nuevas relaciones de equilibrio entre el Estado y las colectividades locales y la sociedad civil

El papel de los actores de proximidad y de las colectividades locales en la aplicación del desarrollo social no puede llevarse a cabo sin la movilización del Estado y sus competencias exclusivas. Si bien el paso por lo local es indispensable, no salir de ese ámbito lleva a una situación difícil. Lo local y lo nacional se encuentran en interacción permanente. Esta pareja es la que ofrece unidad y sistema para consolidar una iniciativa de descentralización que contempla, por una parte, la mejor articulación de las escalas de la cohesión social, y por otra, el equilibrio entre unidad nacional y diversidad local. Por un lado, el soporte político e institucional del desarrollo social y la condición de éxito de los proyectos locales (esta constatación lleva a consolidar el papel de los cargos electos locales en la dirección de los proyectos colectivos territoriales). Pero, por otro lado, el desarrollo social es un asunto del Estado (no se limita sólo a la escala de proximidad). Es primordial que la política nacional incorpore el desarrollo social, pues este conlleva la movilización de todas las políticas públicas de derecho común, en un objetivo de desegmentación de las intervenciones que permita un enfoque global ante las desigualdades y necesidades sociales. Lo que da un carácter sistemático es la complementariedad local/nacional. Se trata de evolucionar hacia un enfoque más descentralizado, transversal y ascendente, para liberar la iniciativa de los territorios y movilizar las políticas

públicas alrededor de la articulación entre: estrategias de empoderamiento y mecanismos de redistribución; valoración de recursos y reducción de desigualdades; igualdad de oportunidades y condiciones. Podemos deducir lo esencial de esta cuestión: la estructuración de las articulaciones y complementariedades —entre actores locales afectados por las políticas sociales— por medio de una gobernanza «interterritorial» (Vanier, 2008) o «multi-nivel» (Kazepov, 2014), o incluso multiescala (Giraud, 2014) e intersectorial (Jessop, 1997).

La acción pública se puede coconstruir y coproducir sin que ello suponga una retirada del Estado —sino más bien un reposicionamiento y una movilización más estratégica del mismo. La descentralización de la acción pública y de las políticas sociales puede ser concebida dentro de una relación con lo local apoyada en la confianza de los aparatos políticos y administrativos y dentro de la potencia de la inteligencia colectiva local. En Francia, este camino resulta complejo y sinuoso, por motivo de una tradición política y administrativa centralizada, vertical y laica, con una concepción del Estado-Nación como encarnación de la voluntad general que legitima y mantiene los modos operatorios descendentes, poco participativos, y que desconfían de los espacios de autonomía y de actuación colectiva local.

Sin embargo, observamos un cambio progresivo del papel del Estado y de la propia concepción de las políticas públicas y su modo de elaboración, en el sentido de una mayor transversalidad de las intervenciones y una apertura a la participación ciudadana. Ya no se trata, para el Estado, de asumir un papel de tutor o productor de la sociedad local, con la creación de normas y reglas que vienen desde arriba. Pues la norma nacional no garantiza la implicación de los actores locales alrededor de un proyecto global de desarrollo territorial, a pesar de la metodología del contrato o del efecto palanca que se espera de las políticas de derecho común. El Estado conserva su papel de conocimiento y reducción de las desigualdades sociales y territoriales, pero, en el marco de la descentralización, ha de ejercer un papel determinante de facilitador y árbitro de la acción colectiva local. Como si la

cohesión social ya no pudiera *a priori* producirse «desde arriba», de manera imperativa y descendente, y debiera ahora construirse «abajo», de manera dialogada y ascendente. El Estado ya no puede actuar sólo en nombre del territorio, sino a partir del territorio y en negociación con el mismo. Esta evolución no invalida su papel clásico, sino que se transforma profundamente la manera de realizarlo, a través de una postura renovada.

El Estado no «ensambla» los distintos sectores de la actividad del desarrollo social y territorial. Pero está en posición de apoyo —bastante cercano— pues la descentralización activa consiste en concebir lo local como un actor y socio pleno en las políticas públicas, y no como un operador funcional del desarrollo económico y de una política social reparadora. Apoyar la idea de que una nueva respuesta pública y social corresponde en definitiva a lo local —entendido como actor y socio del desarrollo territorial— forma parte de un doble proyecto: la renovación de las complementariedades y relaciones de equilibrio entre lo local y lo nacional, y la puesta en valor de una función simbólica y fundacional del trabajo político. Se trata pues de una obligación tanto en el sentido como en los resultados. Tal vez haya una cuestión más importante: junto a la razón instrumental del Estado que moviliza un enfoque gestor de la eficiencia y de la eficacia, también debe sin duda revitalizarse la función simbólica del Estado, alrededor del sentido y las finalidades de la comunidad de ciudadanos, de aquello que «hace sociedad».

Desde las primeras etapas de la descentralización en Francia (1982), la noción de «partenariado» acompaña la voluntad de pasar de una relación vertical de subordinación a una forma de cooperación entre el Estado y las colectividades locales. Sin embargo, «partenariado» se ha convertido poco a poco en una palabra para todo, un concepto usado en todos los sentidos. Se define como una postura y un estado de ánimo, pero también como una fórmula de colaboración convencional. Así, con esa perspectiva, todos los actores son socios colaboradores —especialmente el Estado. Y sin embargo el Estado no es un socio como los otros: puede ser socio en el terreno y tutor por medio de los servicios

centrales. El socio estatal es también el último escalafón arbitral, soberano y en quien reside la decisión en caso de conflicto. Dicho de otra manera, existen límites a la «gobernanza territorial por contrato», pues existe también un modo de «gobierno por medio de la ley» y por la reglamentación. La complejidad actual del trabajo del Estado resulta de este modelo híbrido, que asocia el «contrato» y «la reglamentación», la competencia específica y la responsabilidad compartida, la norma prescriptiva y el margen de maniobra, la gobernanza y el gobierno, todo al mismo tiempo. Esta evolución no implica que desaparezca o se debilite el Estado hasta quedar «vacío» (Leca, 1996), arrinconado entre la mundialización y Europa por una parte y la progresión del poder local por otra. Tampoco se ha reconfigurado en tanto que «Estado animador» (Donzelot y Estèbe, 1994) con nuevas regulaciones que tienen dificultades para tomar cuerpo en el terreno, y una metodología seductora que queda atrapada en la reglamentación, la producción de la norma y la actividad de *reporting*. Tampoco se ha simplificado para quedar como un «Estado a distancia» que regula la acción colectiva local por medio de convocatorias de proyectos, apertura a la competencia o la magia de los indicadores de desempeño (Epstein, 2013).

En realidad, nos encontramos en un periodo de transición e indefinición. No obstante, el Estado a pesar de sus propias compartimentaciones —proveedor de normas— y contradicciones, tiene constancia en amplia medida de la necesidad de un margen mayor, para que los territorios tengan más libertad y puedan adaptarse a su diversidad, con instrumentos innovadores y no con referencias uniformes. No se trata tanto de que el Estado favorezca un marco único como de que facilite la posibilidad de modos operatorios diferenciados en el plano local.

No observamos una sola acción pública, ni un modo de intervención homogéneo del Estado, que pudiera ser variable en función de las temáticas de las políticas públicas y de los territorios y sus especificidades. Esta diversidad explica la dificultad de encontrar un término que dé cuenta de este nuevo trabajo de recomposición del Estado y la proliferación de expresiones que

intentan describirlo. Esta evolución favorece la acción de un Estado que regula más que reglamenta y privilegia el impulso y la dirección. La cohesión social no pertenece tanto al ámbito de una norma imperativa como al margen de iniciativa de los actores territoriales. Esta orientación implica pues una definición local de las políticas públicas que el Estado debe acompañar, y no tanto una programación nacional que lo local deba simplemente aplicar. En definitiva, el Estado ya no está solo llamado a establecer la ley, sino que también ha de establecer la concertación.

Conclusión

El desarrollo social y el trabajo social colectivo participan en la transformación de las políticas sociales y de las comunidades y territorios. No son solo complementarias de funciones reparadoras que la sociedad adscribe al trabajo social, sino que se permite que se ejerzan plenamente y de manera más eficaz, interviniendo antes, en forma de prevención y modificación de las condiciones de vida. No representan un sustituto de las políticas de derecho común, no son un instrumento de distribución social como tal, sino que irrigan las políticas redistributivas, las adaptan a los contextos locales, y reincorporan a las poblaciones objetivo para que se sientan asociadas a las decisiones que les afectan. Pero esta orientación llama a un cambio en la propia concepción de las políticas públicas y su modo de elaboración, en el sentido de una mayor transversalidad de las intervenciones y la implicación de la sociedad civil en el sentido más amplio de la expresión. En este sentido, la renovación en curso del trabajo del Estado consiste en descompartmentalizar la política social, con la intención de desarrollarla y conectarla con otras políticas públicas locales — integrando el objetivo de la cohesión social. En otras palabras, la cuestión social ya no es sólo una preocupación sectorial (la política social) sino que forma parte en mayor medida de la acción pública en su conjunto. En esta perspectiva, no se busca ni se proclama un debilitamiento del Estado (menos aun un Estado

minimizado), sino un Estado recompuesto que realiza sus tareas de manera diferente, siendo más estratégica e impulsor, garante de la igualdad, dando apoyo y acompañamiento a los actores locales.

Bibliografía

AVENEL, C. (2015): «La cohésion sociale: de quoi parle-t-on? Clarifier le concept pour consolider un nouveau modèle d'action», en GUÉGUEN, J.-Y. (ed.), *L'année de l'action sociale*, Paris, Dunod, págs. 119-136.

BOURQUE, D. y LACHAPELLE, R. (2011): *Service public, participation et citoyenneté. L'organisation communautaire en CSSS*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 165 págs.

DE ROBERTIS, C.; ORSONI, M.; PASCAL, H. y ROMAGNAN, M. (2014): *Intervention sociale d'intérêt collectif: De la personne au territoire*, Rennes, Presses de l'EHESP, 304 págs.

DONZELOT, J. y ESTÈBE, P. (1994): *L'État animateur*, Paris, Esprit, 238 págs.

EPSTEIN, R. (2013): *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 377 págs.

GIRAUD, O. (2014): *Citoyennetés recomposées dans la protection sociale. Pour une approche scalaire des régimes d'action publique*, Marseille, Université Aix-Marseille, 313 págs.

JESSOP, B. (1997): «The Governance of Complexity and the Complexity of Governance», en AMIN, A., HAUSNER, J. (eds.), *Beyond Markets and Hierarchy: Third Way Approaches to Transformation*, Aldershot, Edward Elgar, págs. 111-147.

KAZEPOV, Y. (2014): «Les nouvelles frontières de la citoyenneté sociale. Les villes au sein de dispositifs de gouvernance multi-niveaux en Europe», en *Sociologies, Dossiers, Les échelles territoriales de l'intervention sociale*. <http://sociologies.revues.org/4819>

LAVILLE, J.-L. (2014): «L'innovation sociale, l'économie sociale et solidaire et l'entrepreneuriat social», en LÉVESQUE, B.; FONTAN, J.-M. y KLEIN, J.-L. (eds), *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, págs. 45-80.

LECA, J. (1996): «Gouvernance et institutions publiques. L'État

entre sociétés nationales et globalisation» en FRAISSE, R., & FOUCAULD, J.-B. (eds), *La France en perspectives*, Paris, Odile Jacob, págs. 317-350.

Rapport des États généraux du travail social (EGTS) (2015): *Développement social et travail social collectif*, 270 págs., Paris, Ministère des Affaires sociales et de la Santé. <http://social-sante-gouv.fr/grands-dossiers/travail-social/article/rapports-des-egts>

VANIER, M. (2008): *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 160 págs.