

El trabajo social territorializado
Las transformaciones de la acción pública
en la intervención social

Mejed Hamzaoui

Prólogo y edición: Joan Lacomba

Traducción: Fina Fombuena

PUV PUBLICACIONS
UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

 **NAU** llibres

Colección Trabajo Social, 3

Consejo asesor:

Lourdes Cortés Torregrosa

Paloma Escribá Pérez

Trinitat Gregori Monzó

Joan Lacomba Vázquez

Ana Poyatos García

© Mejed Hamzaoui, 2005

© De la traducción: Fina Fombuena, 2005

© De esta edición:

Nau Llibres

Periodista Badía, 10. 46010 València

Tel.: 96 360 33 36

Fax: 96 332 55 82

E-mail: nau@naullibres.com

web: www.naullibres.com

ISBN: 84-7642-708-5

Universitat de València

Arts Gràfiques, 13. 46010 València

Tel.: 96 386 41 15

Fax: 96 386 40 67

E-mail: publicacions@uv.es

web: www.uv.es/publicacions

ISBN: 84-370-6110-5

Diseño del interior y maquetación: Inmaculada Mesa

Diseño de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera

Depósito legal: V-2682-2005

Impresión: QUILES Artes Gráficas SA

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización por escrito de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.



Índice

Listado de siglas	9
Nota a la edición española	11
Prólogo de <i>Joan Lacomba</i>	13
Introducción	21

Primera parte **Los cambios**

Capítulo 1. Problemática general	31
1. Lo social en gestación	31
2. La fragilización del trabajo social	34
Capítulo 2. Lo social moderno. Génesis de las transformaciones en las relaciones entre lo social y lo económico	41
1. Lo social como ortopedia de la economía	41
2. La separación entre lo social y la economía o la emergencia de la mundialización de la economía y de la territorialización de lo social	44
2.1 La mundialización de la economía.- 2.2 La territorialización de lo social.	
Capítulo 3. Reformulación de los fundamentos de la política social	57
1. El paso del principio de igualdad y de justicia social al principio de equidad social	59
2. De una política social universal y general a una política diferenciada y orientada	64
2.1 La gestión diferenciada de los individuos y de los territorios.- 2.2 Los peligros de la gestión diferenciada de los individuos y de los territorios.	

Segunda parte

La recomposición de los modelos de intervención social pública. Hacia una gestión social territorializada

Capítulo 4. De la crítica del desarrollo social «clásico» a la constitución de un social local	77
1. Permanencia y ruptura de la cuestión local	78
2. La constitución de un desarrollo «social local»	82
Capítulo 5. La reorganización de la acción pública. Hacia una recomposición de lo social sectorial y categorial	89
1. La recomposición de lo social sectorial: hacia la construcción de un modelo global localizado	90
1.1. Lo social sectorial.- 1.2. El modelo global y transversal.	
2. La recomposición de lo social categorial: hacia la construcción de un método de gestión de categorización de las trayectorias	100
2.1. Lo social categorial.- 2.2. Una población con perfiles heterogéneos y multiformes.- 2.3. Un «nuevo» método de gestión de lo social categorial.	
Capítulo 6. Recomposición institucional y organizacional de la intervención social pública	119
1. La administración de los «programas de segundo tipo»	122
2. El tercer sector institucional parapúblico	131
Capítulo 7. Los «nuevos» instrumentos de la acción pública. Organización, funcionamiento y gestión de lo social diferenciado y territorializado	137
1. Territorialización	140
2. De la experimentación a la generalización	149
3. Contractualización	153
4. Partenariado	159
5. Implicación	164

Capítulo 8. ¿Aparición de un nuevo perfil de profesionales de lo social?	171
Conclusiones	179
1. La institucionalización de zonas intermediarias y de incertidumbre	183
2. Las trampas de la territorialización de lo social	186
3. La ilusión de una técnica de gestión «neutra» y «eficaz» ..	188
Bibliografía	193

Listado de siglas

ADL	Agencia de Desarrollo Local
AFI	Taller de Formación en el Trabajo (centro especial de empleo)
ALE	Oficina Local de Empleo
AMO	Acción en Medio Abierto
CEFA	Centro Mixto de Empleo y Formación
COCOF	Comisión Comunitaria Francesa (Región Bruselas-Capital)
CPAS	Centro de Servicios Sociales
CPMS	Centro de Día para Discapacitados
CRITIAS	Unidad de Investigación Interdisciplinar sobre el Trabajo Social y sobre las Innovaciones en la Acción Social (Instituto de Sociología, Universidad Libre de Bruselas)
CWATUP	Código Valón Relativo a la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Patrimonio
DAJEP	Dirección de la Administración de la Juventud y la Educación Permanente
DGATL	Dirección General de Ordenación del Territorio y de la Vivienda
DRISU	Delegación Regional Interministerial para las Solidaridades Urbanas
DSQ	Desarrollo Social de los Barrios
EFT	Centro Especial de Empleo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FIPI	Fondo de Impulso a la Política de Inmigrantes
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOREM	Oficina Comunitaria y Regional de Formación Profesional y Empleo
IMS	Inspección Médica Escolar
MINIMEX	Mínimo de Medios para Subsistir (denominación belga del salario social)

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CISP	Organismo de Inserción Socioprofesional
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONE	Oficina de Nacimientos y de la Infancia
ONEM	Instituto Nacional de Empleo
ORBEM	Instituto Bruselense de Empleo
PRATW	Plan Regional de Ordenación del Territorio Valón
PRD	Plan Regional de Desarrollo de la Region Bruselas-Capital
PSI	Plan Social Integrado
PVD	Países en Vías de Desarrollo
QI	Barrio de Acción Preferente
RMI	Renta Mínima de Inserción
RQ	Administración de Barrios
SEL	Sistemas de Intercambios Locales
SRWL	Instituto Regional Valón de la Vivienda
ZAP	Zona de Acción Prioritaria
ZEP	Zona de Educación Prioritaria
ZIP/QI	Zona de Iniciativa Privilegiada/Barrio de Iniciativa (barrio o zona de acción preferente)
ZUP	Zona de Urbanización Prioritaria

Nota a la edición española

Tanto en Bélgica (donde tiene origen la investigación que ha dado lugar a este libro), como en España y en el conjunto de la Unión Europea, todo parece indicar que la «nueva» forma de gestión territorial de los problemas sociales ha inducido un cambio radical en el campo de la política social y, en particular, en el ámbito del trabajo social. Ciertamente, la nueva configuración de lo social tendría como meta modificar de forma sensible ciertos principios de base de la política social de tipo asistencial o, en todo caso, transformar la configuración de los sistemas de prestaciones y las intervenciones sociales (prestaciones por desempleo, ayudas sociales...). Al mismo tiempo, estos cambios indican más bien una recuperación del diagnóstico tradicional y del modo de tratamiento social para los pobres y los excluidos (individualización de la atención, ayuda social de proximidad, responsabilización moral de los pobres y de los parados mediante la activación de diferentes tipos de prestaciones sociales). Este regreso a las antiguas formas se ha visto reforzado en medio de la crisis económica por el retorno de los dogmas del mercado y de la doctrina neoliberal.

En efecto, cuando analizamos ciertos programas de los «nuevos» dispositivos sociales territorializados, rápidamente percibimos un cierto retorno con fuerza de la dimensión moral que justifica que un derecho a la ayuda social o al empleo ha de ser meritario e implica una reponsabilidad individual o, más aún, implica una formulación de contrapartidas a los derechos sociales.

Al interesarnos en este libro por el despliegue inacabado, la recomposición y las oscilaciones de un sistema a otro sistema, estamos descartando la tesis de un campo nuevo en lo social calificado apresuradamente como «post-social». Nosotros proponemos, bien al contra-

rio, un análisis renovado del modo de intervención pública social, en el que la ayuda, el acompañamiento, el control, la autonomía y la responsabilidad se construyen permanente en una dinámica de descomposición-recomposición, tanto mediante la reflexión como mediante la acción.

Así, rechazamos la hipótesis de agotamiento del modelo y la atribución del calificativo «post» a la «nueva» configuración de lo social para analizar las recomposiciones ligadas a la desestabilización de la sociedad salarial y del Estado social, que inciden a su vez en las políticas sociales y particularmente en el ámbito del trabajo social.

Podemos también avanzar la idea de que las transformaciones del trabajo social inspiradas por las «nuevas» políticas sociales diferenciadas y territorializadas expresan una situación y un estatuto ambiguo e híbrido entre el eje de la integración a través del trabajo y el eje de la inserción a través del no-trabajo. De esta manera se desgaja una zona en la intersección de la lógica de la seguridad y la lógica asistencial que se dirige a un determinado número de personas en situación de precariedad. Estas personas no constituyen ni una categoría con derecho a la seguridad social ni con derecho a la asistencia social, sino que constituyen un nuevo grupo para el que se crean prestaciones o servicios de un «nuevo tipo» (contratos de integración individualizados para los jóvenes, itinerarios de inserción, etc.) que operan dentro de una lógica territorializada.

En este libro tratamos de deconstruir las lógicas subyacentes que gobiernan las políticas sociales diferenciadas y territorializadas. Esas lógicas reducen la cuestión social a un tratamiento de proximidad y conciben la territorialización de lo social como principal solución para la lucha contra la exclusión social, el paro de larga duración y la fragilización de los vínculos sociales.

MEJED HAMZAOU
Diciembre de 2004

Prólogo

De hacer caso a muchos de los escritos producidos desde el trabajo social, una de las principales características idiosincráticas de éste sería la de hallarse en un estado de crisis permanente. Desde hace años oímos hablar de los múltiples problemas a los que se enfrentan los profesionales de lo social en sus actividades cotidianas y asistimos a los intentos de búsqueda de las raíces que alimentan este estado de cosas. El libro de Mejed Hamzaoui ahonda precisamente en las razones últimas que influyen en el marco actual en el que se desarrolla el trabajo social y que tienen como resultado la producción de nuevas formas de acción social, entre ellas la que el autor ha bautizado como «trabajo social territorializado». Situando en el centro de la argumentación la emergencia de estas nuevas modalidades de trabajo social, en el libro se pasa revista a la evolución y a algunos de los más significativos cambios que se han producido en los últimos años en este ámbito, ligados especialmente al desplazamiento progresivo y cuestionamiento del trabajo social comunitario. Este recorrido sirve para poner en duda la reconfiguración actual del campo del trabajo social, de la disciplina e, incluso, del futuro mismo de la profesión. A la luz de la experiencia del trabajo social en Bélgica, y en la misma línea que otros países europeos en sintonía con la convergencia de las políticas sociales, podemos hacer también extensibles muchos de los comentarios del libro a los modelos y tendencias «innovadoras» en el campo de la acción social que vienen poniéndose en marcha en nuestras propias coordenadas socio-geográficas. Son los vientos de las políticas neoliberales, que hace ya tiempo traspasan sin demasiados problemas las fronteras de los estados, los que llevan los nuevos aires hasta cualquier lugar de Europa donde el Estado de Bienestar se ve amenazado antes incluso de que haya llegado a desarrollarse con plenitud.

La globalización, fenómeno al que de forma indiscriminada se atribuye prácticamente todo hecho de difícil explicación en nuestros días, también está presente aquí, aunque no de modo causal. La globalización es cuestionada en tanto que es utilizada para justificar buen número de las transformaciones que impulsan las actuales políticas sociales. Tal como apuntan Hans-Peter Martin y Harald Schuman en su libro *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*,¹ cada vez cobra más fuerza la idea de que la globalización, y sobre todo la atribución a la misma de un carácter imparabile e insustituible, sirve de coartada para erosionar el Estado de Bienestar y subordinar la política a los mercados. Esta presentación interesada de los hechos, en la que la naturalización de la globalización abre las puertas a reformas sociales y económicas impensables hace un par de décadas, tiene cada vez más críticos y empieza a ser puesta en evidencia a pesar de las dificultades para resistirse a su fuerza. Uno de los autores que han hecho oír su voz contra el modelo neoliberal de la globalización (el lúcido y desgraciadamente ya fallecido Pierre Bourdieu) escribía al respecto en uno de sus numerosos textos lo siguiente:

Las políticas económicas practicadas en todos los países europeos, y que las grandes instancias internacionales, Banco Mundial, OMC y FMI imponen en todo el mundo, invocan la autoridad de la ciencia económica. En realidad están basadas en un conjunto de presupuestos ético-políticos que se inscriben en una tradición histórica concreta, encarnada actualmente por los Estados Unidos de América [...] Este modelo se basa en postulados (que se presentan como proposiciones fundadas en la teoría y comprobadas en la realidad). Primer postulado: la economía sería un territorio separado gobernado por leyes naturales y universales que los gobiernos no deben contrariar; segundo postulado: el mercado sería la mejor manera de organizar la producción y los intercambios de manera eficaz y justa en las sociedades democráticas; tercer postulado: la globalización exigiría la reducción de los gastos estatales, sobre todo en el terreno de los derechos sociales en materia de empleo y de seguridad social, considerados a la vez onerosos y disfuncionales (Bourdieu, 2001).

Es en este marco impuesto por la nueva organización de la economía mundial en el que hay que tratar de entender buena parte de los cambios y las incertidumbres que afectan al trabajo social actualmente.

1 Editado en Madrid por Taurus en 1998.

No obstante —y esta es muy posiblemente la segunda trampa—, la mundialización de la economía y sus efectos sobre la desregulación social y el dismantelamiento gradual de los logros del Estado de Bienestar, contrasta con la vuelta a una territorialización y localización de lo social que apuesta por la aproximación técnica en la resolución de los problemas sociales, al tiempo que desvaloriza las explicaciones globalizantes y los enfoques estructurales, enlazando con el cuestionamiento de los grandes paradigmas teóricos de los años sesenta y setenta. De manera que la larga crisis de las ciencias sociales de los años ochenta y noventa, en paralelo con la emergencia del pensamiento postmoderno, ha definido un nuevo escenario y permitido nuevas prácticas que descalifican las explicaciones globales de lo social y las acciones integrales, coincidiendo con el retraimiento del Estado. Sin embargo, esas nuevas prácticas que vienen a sustituir a los modos anteriores de pensar y actuar no siempre resultan ser tan novedosos. Lo postmoderno sirve para crear la sensación de que todo vale, pues hemos llegado —como nos han dicho los portavoces académicos de esta particular visión de la sociedad actual— al fin de la historia y de las ideologías, extendiendo la idea de que la búsqueda de las causas se convierte en una pérdida de tiempo. La confusión así generada ha facilitado la tarea de derribo del edificio del Estado social y el realojamiento ideológico, cuando no el deshucio, de muchos de sus anteriores propietarios, convertidos ahora en inquilinos del pensamiento rápido (*fast think*).

En el terreno de lo social los efectos no han tardado en hacerse patentes. El espacio local se ha convertido en un campo de experimentación de la acción pública de acuerdo con la reorientación de las políticas sociales, junto con la aparición de nociones y dispositivos que dan cuenta de las nuevas formas de entender la acción social. El desarrollo de nuevos dispositivos de inserción social (agencias de desarrollo local, servicios de proximidad, rentas mínimas, empresas y contratos de inserción...) de carácter local, transversal y partenarial en la lucha contra la exclusión social, marcan el camino seguido por el trabajo social en su etapa reciente y revelan en parte las dimensiones del cambio. La recomposición del campo del trabajo social, legitimada teóricamente en gran medida por la construcción del paradigma de la exclusión (ya no se habla de pobreza sino de exclusión, ni de desigualdades sino de oportunidades), pone de relieve las transformaciones que también se producen a una escala más amplia. Como resultado, lo local es tomado como espacio de gestión y resolución de los problemas sociales, con todas sus contradicciones y consecuencias (Hamzaoui, 1997).

Como indica Hamzaoui, el tratamiento de la cuestión social ha sido confinado a un marco de gestión localizada de problemas diferentes. Esta aproximación focaliza la atención sobre los segmentos más vulnerables de los asalariados, con un tratamiento espacial de la desigualdad social. El postulado es que lo local y el territorio como lugares de toma de conciencia de los fenómenos de precarización y marginalización son terrenos de acción relativamente manejables, mensurables y, por qué no, moldeables. Se considera los problemas sociales como problemas espaciales, mientras que sabemos que los factores de precarización y exclusión son en su mayoría extraterritoriales y tienen un carácter estructural. El retorno de lo local en lo social, o la territorialización de la intervención social, plantea así un problema añadido: el de la localización de lo social en contraste con la mundialización de la economía, privilegiando la búsqueda de soluciones locales a problemas globales. La vuelta a lo local y el cuestionamiento de las explicaciones globalizantes en un mundo cada vez más globalizado supone un contradictorio. El divorcio entre una regulación social que se hace en el plano local y una regulación económica que toma como escenario el mercado internacional tiene su traducción en las dificultades que afronta el trabajo social. Dado que los grandes problemas sociales no pueden ser regulados de forma efectiva a nivel local, el hecho de obviar la relación dialéctica local/global acaba reduciendo notablemente las posibilidades de acción (el fenómeno migratorio supone un buen ejemplo de que no pueden desvincularse ambos niveles).

La gestión social territorializada de los problemas hace, además, que no sólo se deje de actuar sobre las causas estructurales, sino que se responsabilice a la población en la resolución de los problemas considerados como propios. De manera que, si en el pasado la intervención social global y local se basaba en una política anclada en la filosofía redistributiva y desterritorializada, en contrapartida, la sociedad actual, que extrae su legitimidad de un discurso crítico de la intervención del Estado social y del desarrollo desde arriba, tiende cada vez más hacia una política llamada activa, mediante una vía de territorialización, de implicación y de responsabilización de los beneficiarios. No obstante, la política social distributiva y centralizada, calificada por algunos como pasiva, no ha desaparecido totalmente del paisaje institucional y político, y sigue estando presente en algunos programas.

Por otro lado lo social se confina a territorios problemáticos, delimitados geográficamente y fácilmente identificables, con el consiguiente riesgo de estigmatización. En este nuevo marco las desigualdades sociales se refieren cada vez más a los territorios (integrados y no integra-

dos, regiones y zonas exitosas frente a otras no exitosas) y su diferente grado de inserción económica y tecnológica, olvidando que no son los barrios los que crean los problemas, sino que más bien estos atraen a personas y grupos inmersos en procesos comunes² o, al menos, que la retroalimentación entre ambas dinámicas tiene un notable influjo. Como apunta Hamzaoui, para hacer frente a la espiral de la degradación urbana y al foso que separa a los habitantes de los barrios de la relegación (que viven un sentimiento de abandono y de exclusión), los poderes organizados tratan hoy de poner en práctica nuevas estrategias para revitalizar y edificar un proyecto de desarrollo endógeno en el barrio. En efecto, los barrios relegados aparecen hoy no solamente como espacio de urbanidad problemático, sino también como lugar privilegiado de experimentación del desarrollo local (véase por ejemplo la extensión de la figura de las agencias de desarrollo local). Ese espacio laboratorio refleja tanto el proceso de descomposición de la política social sectorial y categorial gestionada por el Estado-providencia como la recomposición de una política contractual y transversal, donde el territorio como instrumento de regulación social reemplaza progresivamente la política providencial y vertical de lo social (Hamzaoui, 1993).

Además, lo local actual tiene numerosos matices y no se refiere tanto a la comunidad (una entidad considerada problemática) como al territorio. En primer lugar, el trabajo social comunitario se ha centrado en las personas, los grupos de pertenencia y sus redes, mientras que el trabajo social territorializado lo hace en los espacios, donde siempre es posible redefinir los límites. En segundo lugar, el redescubrimiento de lo local va acompañado del abandono de la perspectiva histórica y la rica tradición del trabajo social comunitario.³ En tercer lugar, y mientras que en los años sesenta se hablaba del desarrollo local referido a lo rural, ahora es lo urbano el espacio que centra las mayores preocupaciones.

Lo que no resulta casual es que en este contexto los/las profesionales del trabajo social experimenten y denuncien la pérdida de poder decisorio en favor de las instancias políticas y administrativas, al tiempo que surgen nuevos perfiles profesionales que ahondan en una larga crisis de identidad y acentúan las luchas por los campos de trabajo (lo

2 Como muestra de esta filosofía, Hamzaoui (1996a) critica la figura de las *Régie de Quartier* implementadas en Bélgica. Se trata de una institución muy similar a la de los Barrios de Acción Preferente en la Comunidad Valenciana.

3 Resulta especialmente recomendable para apreciar su valor la reconstrucción histórica realizada por Richard Sennet (2003).

concreto y cuantificable es lo que cuenta con el fin de ser operativos, y los profesionales más valorados son aquellos que acrediten su capacidad de gestión, de manera acorde con un modelo de ingeniería social). Tampoco lo es que paralelamente crezca el protagonismo de un voluntariado semi-profesionalizado y que aumente la precarización laboral de los/las trabajadores de lo social. En realidad, la trampa que supone la localización de la acción social coincide con el retraimiento de la responsabilidad del Estado y la reducción de recursos y la flexibilización de condiciones de trabajo en el campo social (gestión de numerosos programas sociales por parte de asociaciones y ONG en condiciones difíciles). Los trabajadores sociales se hallan así atrapados por la lucha contra la exclusión con pocos medios, mientras que las ONG adquieren un papel que recibe numerosas críticas. Por ejemplo, uno de los autores más incisivos con el protagonismo que las ONG han tenido al servicio de las políticas neoliberales en América Latina, James Petras, afirma que allí «las ONG practican la retórica antiestatista de las multinacionales, el FMI, el Banco Mundial y las élites económicas. Al poner el acento en las fuentes privadas de la financiación y en la autoayuda, permiten que los grupos económicos dirigentes, tanto autóctonos como extranjeros, monopolicen los recursos del Estado. En otras palabras, el sector privado de las ONG, con su ideología voluntarista, legitima el trasvase de recursos del Estado, desde los programas sociales, a los subsidios para la actividad exportadora capitalista. Buena parte de la ideología de las ONG –su discurso humanista– es sospechoso, por sus fuentes de financiación no gubernamentales y sus estrechas relaciones con los estados anfitriones. Las ONG no aportan nuevos servicios sociales a los necesitados, sino que tratan de reponer los servicios y la financiación pública, centrando la atención en elementos como la autoexplotación, la responsabilidad personal y los recursos privados» (Petras y Vieux, 1995).

La idea del partenariado y de la contractualización también responde a esta nueva forma de entender la acción social, y forman parte de la nueva jerga de lo social que manejan los diseñadores de políticas para que los técnicos la hagan suya sin cuestionar el fondo. Junto a ello se sitúa el imperativo de la participación y del desarrollo desde abajo, aunque se trate de una participación local limitada y controlada desde arriba. En el nuevo modelo de trabajo social postmoderno es como si el poder y la responsabilidad que se transfieren desde los antiguos niveles de regulación social hacia lo local y las instituciones de la sociedad civil guardasen bajo su envoltura un regalo envenenado: paradójicamente, el traspaso en la gestión de lo social del Estado a la sociedad

civil coincide no sólo con la publicitada crisis de medios sino también de proyectos para hacer frente a los conflictos sociales. El progresivo adelgazamiento del Estado y de los sistemas de protección social tiene como correlato el incremento de los seguros y servicios de carácter privado (es significativo el auge de las empresas de seguridad, e incluso el de aquellas que ofrecen servicios sociales junto a los primeros), así como nuevas fórmulas de cogestión mixta que permiten reducir los riesgos políticos y económicos mediante, por ejemplo, la subcontratación de numerosas actividades. La creciente precarización y flexibilización laboral entre los profesionales del trabajo social no está alejada en sus efectos de la descripción que Richard Sennet hace del mundo del trabajo en su obra *La corrosión del carácter*, donde escribe que

en la actualidad el término flexibilidad se emplea para suavizar la opresión que ejerce el capitalismo. Al atacar la burocracia rígida y hacer hincapié en el riesgo se afirma que la flexibilidad da a la gente más libertad para moldear su vida. De hecho, más que abolir las reglas del pasado, el nuevo orden implanta nuevos controles, pero éstos tampoco son fáciles de comprender. El nuevo capitalismo es, con frecuencia, un régimen de poder ilegible. Tal vez el aspecto más confuso de la flexibilidad es su impacto en el carácter (Sennet, 2000, p. 10).

Con todos estos antecedentes, la lectura del libro de Mejed Hamzaoui resulta especialmente recomendable, porque nos sitúa en la pista de lo que puede ser el trabajo social que nos espera y nos hace ser enormemente prudentes respecto a los nuevos planteamientos y análisis de lo social. No quiere decir ello, ni mucho menos, que todo lo que afecta a la recomposición actual del trabajo social tenga que ser interpretado en clave negativa (lo que tampoco se hace en realidad en el libro), pues existen procesos y experiencias esperanzadoras,⁴ pero es importante tener presente que los nuevos dispositivos de la acción social no nacen vírgenes, así como que es necesario seguir imaginando otros posibles escenarios.

JOAN LACOMBA

4 Por ejemplo, iniciativas surgidas desde la sociedad civil (tanto en el Norte como en el Sur) en forma de foros o plataformas que plantean nuevas lógicas de gobernación y participación social, como los presupuestos participativos. Véanse a este respecto las experiencias recogidas en Joan Subirats (coord.) (2001), y en Gonzalo Sichar (coord.) (2002).

Introducción

Desde hace unos diez años, la «nueva» cuestión social viene orientando las políticas públicas, sobre todo en el campo del trabajo social y de la política social. Desde entonces, se han desarrollado «nuevas» políticas públicas en materia social para afrontar la extensión de los «problemas sociales» y el surgimiento de «nuevas demandas». Estas políticas van especialmente dirigidas a grupos de población concretos, con una gran heterogeneidad, entre los que se encuentra un número de personas válidas que son «invalidadas» por la crisis económica y el mercado laboral. La «nueva» cuestión social que afecta a las políticas sociales no se sitúa al margen de la sociedad salarial y no se basa en una teoría de la «exclusión», sino que se sitúa en el mismo centro de la sociedad. En efecto, la nueva cuestión social se encuentra en el centro del proceso de desestabilización de la sociedad salarial (Castel, 1995a), debido a la degradación de la condición salarial, la quiebra en el sistema de protección social y la fragilización del vínculo social.

Por otra parte, algunos autores han visto la irrupción de la nueva cuestión social en la escena de las políticas públicas como una oportunidad para redefinir políticas que conlleven una nueva concepción de lo social denominado como «activo».

La nueva concepción de lo social activo, impulsada en gran parte por instituciones europeas e internacionales, se presenta como un modelo teórico-pragmático capaz de hacer frente a la nueva cuestión social, incluso de «producir la sociedad» en la que el Estado debería «negociar la entrada de cada individuo en su seno» (Donzelot, 1996, p. 66). Este modelo cuestiona los principios fundadores y organizadores de lo social, tanto los asistenciales como los relativos a la seguridad social y a los fundamentos de su legitimidad (la intervención del Estado, el «com-

promiso social»), la definición del estatus de «población de riesgo», el modo de intervención sectorial y categorial en la construcción de un nuevo marco de referencia y de una nueva división institucional y territorial de lo social.

Designamos a esta nueva configuración de lo social activo como una «política social diferenciada y territorializada»,¹ es decir, que se trata de medidas de individualización y de territorialización de los problemas sociales que requieren un tratamiento singular de resolución de problemas.

¿Se trata de una redefinición fundamental de la política social «clásica» impulsada por el Estado social? Y por lo tanto ¿de un desplazamiento substancial y de una mirada nueva sobre la concepción de lo social desde la que surge un nuevo código de gestión de la «cohesión social»? o bien ¿se trata del fortalecimiento de ésta sobre los sistemas de intervención social sectorial y categorial fuertemente burocratizados e impersonales para recomponer lógicas antiguas?

¿Esta nueva configuración prefigura mutaciones más profundas en el sentido en el que, como lo pretende Pierre Rosanvallon (1995) en su interpretación de lo «social activo», la formulación de contrapartidas a los derechos sociales será a partir de ahora ineludible?, ¿o bien es, al contrario, el signo de la deriva de una sociedad que se niega a atacar el mal en su origen² abriendo paso a políticas y prácticas sociales ampliamente deudoras de la percepción actual de la naturaleza del paro y de la «exclusión social», siendo estas dos palabras consideradas cada vez más como sinónimos de la nueva cuestión social?

¿Es suficiente esta cuestión social diferenciada y territorializada para enfrentar los avatares de la crisis económica y de la caída de los sistemas de seguridad social y asistenciales que habían sido elaborados en el marco del Estado social?

El tema central del ensayo³ es esta «nueva» concepción de lo social, que marca el inicio de un nuevo marco de referencia y una «nueva» división institucional y territorial de lo social. Este trabajo cuestio-

1 Se denomina también con otros términos como son, políticas sociales transversales, locales contractuales, etc. Estas políticas se desarrollan sobre todo en los programas de inserción, como son las administraciones de barrios, las misiones locales, los contratos de iniciativa, contratos de seguridad, barrios o zonas de acción preferente, plan social integrado, etc.

2 Véase el número monográfico de *Interventions Économiques*, «Assistance sociale. La solidarité à l'épreuve», 27, Quebec, primavera de 1996.

3 Este trabajo procede de una tesis doctoral (Hamzaoui, 2000).

na la lógica del conjunto que gobierna las transformaciones y las recomposiciones de la política social y más en concreto en el trabajo social.

Desborda por lo tanto el simple marco de la evaluación (procedimiento empírico) de las prácticas sociales o de los recursos específicos que se ciñen a lo concreto (administración de barrio, barrios de acción preferente, zona de educación preferente, contrato de barrio, misión local), para llegar a un análisis transversal y pluridisciplinar en el proceso de descomposición-recomposición del trabajo social que se realiza actualmente.

Desde esta perspectiva, hemos privilegiado, por una parte una aproximación analítica de las situaciones de desestabilización (Castel, 1995a) y una deconstrucción de lo social, para señalar mejor los límites y los mecanismos de la nueva reconfiguración del trabajo social (primera parte) y, por otra parte, hemos insistido en los análisis críticos de la «plus-valía» de esta nueva reconfiguración (segunda parte).

Se trata de examinar las recomposiciones y las transformaciones que se están dando (instituciones, discursos, categorización de la población destinataria, modos de organización y gestión social) a la luz de la desestabilización y quiebra del Estado social. Según R. Castel, la expresión «Estado-providencia» es inadecuada para indicar la finalidad del Estado social. En éste, el conflicto está en el centro de su dinámica porque es la expresión a la vez de un Estado «parsimonioso, calculador y fácilmente sospechoso en cuanto a la utilización que se hace de sus prestaciones», pero también innovador.

El advenimiento de la propiedad social representa una de las adquisiciones decisivas de la modernidad de las que somos deudores y que reformula en términos nuevos el conflicto secular entre el patrimonio y el trabajo (Castel, 1995a, p. 269).

Nuestra contribución tiene que ver a la vez con presentar una perspectiva histórica de la deconstrucción del trabajo social y con examinar la evolución reciente de la recomposición de las políticas sociales. Esta recomposición se desprende de los programas públicos elaborados por los gobiernos de la Región de Valonia y de la Región de Bruselas-capital, cuya finalidad es la gestión y el tratamiento de la nueva cuestión social y el modo de afectación de las poblaciones y los territorios.

Desde este punto de partida, es imprescindible ir y venir entre los giros históricos y la historia «del tiempo presente» (Bedarida, 1995). Esta aproximación permite dar cuenta y poner en evidencia la articulación de los procesos de emergencia y las reformulaciones de las problemáticas relativas a las prácticas sociales recientes en estas nuevas

condiciones económicas y socio-históricas. Estos procesos hacen materialmente posibles y legitiman su desarrollo, su operatividad y su eficacia (Chauvière, 1997).

Con respecto a este tema, damos mucha importancia al «material documental» y a los «archivos», en el sentido que les da Michel Foucault, y prestamos un especial interés a los escritos susceptibles de constituirse en elementos de información para nuestro trabajo. Estos documentos van desde la literatura clásica y reciente del trabajo social, los textos jurídicos y las circulares ministeriales, los análisis de datos proporcionados por la administración y por las asociaciones, la compilación de documentos y actas de reuniones, hasta la explotación de los resultados de nuestras investigaciones (véase bibliografía). Estos resultados empíricos serán relacionados y reinterpretados con algunos trabajos e investigaciones recientes, efectuados en Bélgica y en Francia, sobre las «nuevas» políticas públicas en materia social.

Otro punto de explicitación metodológica tiene que ver con el hecho de que hemos elegido iniciativas y políticas públicas en materia social que han participado en la fragilización de la sociedad salarial y han abierto una falla en la intersección de las fronteras del sistema de la seguridad social y de la ayuda social, desequilibradas por el surgimiento de los fenómenos del paro y de la exclusión. Así, algunos sectores tradicionales del trabajo social o de las nuevas medidas sociales, como la atención a la primera infancia, a los discapacitados y a las personas mayores, o la protección y la ayuda a la juventud, no serán, directamente, objeto de nuestro estudio.

Esto nos lleva a relativizar los nuevos recursos que emanan de las políticas sociales diferenciadas y territorializadas porque son cuantitativamente marginales en relación con el conjunto de los sectores del trabajo social «clásico».

Con el estudio de las «nuevas» políticas públicas en materia social, hemos dedicado nuestra atención, a la vez, a la recomposición de lo social y a los instrumentos de la gestión territorializada.

En la investigación nos preguntamos primero cuáles han sido las condiciones de emergencia socio-históricas e institucionales de la «nueva» configuración de lo social como modo de regulación social local. Es decir, que estudiamos el tema de la génesis socio-económica e ideológica de las formas emergentes y también cuáles han sido las condiciones de su desarrollo.

La investigación describe, en un segundo tiempo, las lógicas y las significaciones subyacentes de las transformaciones institucionales, organizacionales y metodológicas de lo social emergente. Aquí, abor-

damos el tema de las políticas sociales diferenciales y territorializadas, como una «nueva» categoría de la acción pública descrita y analizada con algunas experiencias fundadoras en la región valona y bruselense, reintroduciéndolas en una reflexión general sobre las recomposiciones de las políticas sociales y, más en concreto, del trabajo social.

Por lo tanto, la obra se estructura en dos grandes partes:

La primera parte se compone de tres capítulos que tratan de, primero, lo social en gestación y la fragilización del trabajo social. Después, sobre la génesis de las transformaciones de las relaciones entre lo social y lo económico, para centrar el desafío actual de la disyuntiva entre estos dos campos: la «reterritorialización» de lo social y la «globalización» de la economía. Por último, trata de la reformulación de los fundamentos de la política social que constituye un deslizamiento progresivo, desde una problemática originalmente centrada sobre la lucha contra las desigualdades hacia una gestión de la pobreza y de la exclusión social.

La segunda parte lleva por título «La recomposición de los modelos de la intervención social pública. Hacia una gestión social territorial», es decir que estamos ante una «nueva» división institucional, territorial, categorial e instrumentos nuevos de gestión de lo social. Esta recomposición remite a las críticas dirigidas al sistema burocrático, piramidal, impersonal y alejado de los problemas de las personas como modo racional de organización de la acción pública «clásica» en el campo social. Esta segunda parte se articula en cinco capítulos.

El primero se dedica a los análisis de los límites de lo social que evolucionan hacia la constitución de un «social local» en el que el Estado está obligado a redefinir su papel.

El segundo capítulo plantea los contornos y los límites de la ambición alardeada por las «nuevas» políticas públicas para romper con la aproximación sectorial y categorial de lo social. El objetivo está en movilizar un conjunto de co-partícipes de diferentes sectores (aproximación global y transversal) sobre un proyecto común, para una población concreta elaborada con un modelo de categorización de los trayectos integrándose en una lógica de «gestión territorial de los problemas».

El tercer capítulo plantea la nueva configuración del trabajo de la administración y de los órganos de intervención social que incitan (invitan) a una transformación de la acción pública para responder a los desafíos de la nueva cuestión social. En este capítulo, analizamos el postulado subyacente de la política social diferenciada y territorializada que se propone actuar sobre las administraciones clásicas de gestión social (y otros sectores) por la transformación de los modos de inter-

vención, incluso de las lógicas de estas instituciones, instalando paralelamente administraciones calificadas de «misiones del segundo tipo» y con dispositivos de inserción territorializados (o con asociaciones parapúblicas).

El cuarto capítulo pone en evidencia el desfase entre la descripción de la gestión inspirada en el modelo empresarial y la realización partiendo de la experiencia sobre el terreno. En este capítulo analizamos profundamente las prácticas de gestión que se desprenden como consecuencia de las «nuevas» políticas públicas en materia social, en particular los procedimientos y los instrumentos que utilizan los profesionales de lo social.

Por fin, el quinto y último capítulo versa sobre las mutaciones en el interior de los profesionales sociales cuya gestión de los empleos y los estatus se inscriben, cada vez más, fuera de la «lógica estatutaria de la cualificación» de las profesiones sociales «clásicas».

Deseamos mostrar nuestros agradecimientos a aquellos y aquellas que han hecho posible la realización de esta obra. En concreto, este trabajo debe mucho a Mateo Alaluf y a Pierre Desmarez. Expresamos igualmente todo nuestro agradecimiento a Alain Anciaux (Instituto de Ciencias del Trabajo-Universidad Libre de Bruselas).

Primera parte
Los cambios

Para comprender las transformaciones contemporáneas de las políticas sociales y del trabajo social, es necesario situarlas en el contexto de la evolución que han tenido las políticas públicas, desarrollando aquellas estrategias con las que el Estado social se ha enfrentado a la vuelta de las concepciones liberales de lo social (Donzelot, 1991, 1994; Castel, 1991*b*, 1992, 1995*a*; Chopart, 1997*a*; Autès, 1999).

Empezaremos por lo tanto describiendo el proceso relativo a cómo afecta y cómo se van rectificando las fronteras del trabajo social enfrentado a la dificultad del nuevo diseño de lo social. Después, analizaremos las diferentes transformaciones de las relaciones entre lo social y la economía para centrar mejor el desafío actual que supone la separación de estos campos.

Nuestra pregunta central en el segundo capítulo será: cuando la economía ya no es la base del crecimiento de lo social, ¿cómo reorganizar este último (Ion, 1990)?

Finalmente, observaremos la paradoja de las políticas sociales diferenciadas y territorializadas: por una parte, la activación de lo social se encuentra en el hecho de que estas políticas se conciben invocando la solidaridad, mientras que, por otra parte, son valoradas desde un criterio estricto de eficacia (Rea, 1997).

Éste es el tema del tercer capítulo, en el que analizamos la reorganización de los fundamentos de la política social, que ha de entenderse como un deslizamiento progresivo desde una problemática centrada en la lucha contra las desigualdades hacia una gestión de la pobreza y de la exclusión social.

Este deslizamiento de la problemática corresponde a la nueva situación económica que se enmarca en la elección de una ideología neoliberal y en la economía de mercado.

La pregunta está en saber si se trata de una política específica limitada en el tiempo y en el espacio, destinada a reducir las desigualdades crecientes entre los individuos y las clases sociales para después refundar una nueva base de solidaridad, o bien si esta política genera una discriminación estructural que obliga a mantener permanentemente relegados a personas y territorios en situación de precariedad.

1 | Problemática general

1. LO SOCIAL EN GESTACIÓN

En materia de política social, el análisis de lo social se ha hecho, durante mucho tiempo, desde el concepto de las sociedades salariales en las que el Estado social juega un papel central. Este análisis iba enfocado hacia la promoción de los asalariados, el desarrollo y la generalización de la protección social con la idea de asegurar un mínimo de seguridad a un máximo de personas. La protección social tiene dos pilares: uno, asegurador, guarda relación con el mundo del trabajo en el que los «que tienen derecho» se benefician de la seguridad social; otro, asistencial, fue elaborándose fuera del trabajo y se dirige, siguiendo la fórmula de Robert Castel (1995a) a los «náufragos de la sociedad salarial». Damos un sentido específico al término «social» ya que no lo utilizamos para referirnos al conjunto de la sociedad, sino que este concepto de lo social se caracteriza, como lo subraya Robert Castel (1991b), por un conjunto de procedimientos y de estrategias que desarrollan una política asistencial y aseguradora para asumir y gestionar situaciones anómicas.

Utilizamos aquí el término social como categoría problemática (Foucault), y en su aceptación institucional, histórica y empírica (Joint-Lambert *et al.*, 1997), que corresponde a un período de progresivo aumento de poder de las intervenciones sociales públicas, profesionalizadas y seculares, en detrimento de lo social «caridad», de beneficencia y de redes de sociabilidad primaria.

La configuración moderna de lo social ilustra sobre todo un período denominado como «los treinta años gloriosos» (1945-1975), durante el que lo social conjugaba dos papeles. Primero, un papel de

mecanismo de corrección de la disfunción económica que existía debido a los efectos y a los daños del crecimiento económico e industrial. Lo social tenía a la vez una función de consolidación de la «cohesión social» que le hacía reivindicar un reparto justo de los frutos del crecimiento. El concepto de cohesión social, que es inseparable de los componentes del Estado social,

se inscribe históricamente en una concepción de los derechos sociales que se fundamenta en la solidaridad. La cohesión social está por lo tanto estrechamente unida a otras tres nociones: la sociedad civil cuya condición es la solidaridad, el capital social que la mantiene viva, y la exclusión social que la amenaza (Alaluf, 1999c, p. 37).

Hoy en día, lo social se encuentra de nuevo obligado a definirse y a repensar su campo de intervención y de «cohesión social», debido a los efectos de la «mundialización de la economía», de la crisis del empleo y del desmoronamiento de la condición salarial.

Debates, investigaciones empíricas, experimentos, medidas y prácticas sociales van desvelando un social en gestación dotado de un «nuevo instrumental conceptual» y de una «nueva tecnología de intervención social». Este social en gestación que designamos como «política social diferenciada y territorializada» constituye un instrumento de análisis interesante de la implantación del proceso de recomposición de la acción pública para resolver la nueva cuestión social nacida de la descomposición de la sociedad salarial.

Pero para la historia, este social en gestación no es una cosa inédita en el terreno social. Es un proceso permanente y discontinuo, tal y como lo muestra la evolución de las formas de problemática, de tratamiento y de intervención del trabajo social desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Nos parece importante, por lo tanto, resituar lo social en gestación en un marco de análisis histórico que tenga en cuenta el enmarañamiento y el cruce de las transformaciones del contexto socio-económico y de la reorganización de las políticas públicas. Dicho de otra manera, en una perspectiva histórica y del «tiempo presente», este marco de análisis permite relativizar las transformaciones actuales, situándolas en una historia de larga duración, así como despejar las pocas líneas fundadoras de la «nueva» configuración de lo social. Éste afecta y desestabiliza, a su vez, a las políticas sociales «clásicas», especialmente al campo del trabajo social que ha debido ir modificando poco a poco sus delimitaciones como respuesta a la extensión del paro, de su duración y de la exclusión.

La afectación y la rectificación de las delimitaciones del trabajo social, sometido a la prueba de la nueva configuración de lo social, constituye un campo de observación y de investigación privilegiado para poner en evidencia los desafíos ideológicos, sociales, políticos y económicos que se juegan en una recomposición de los modos de protección, de asistencia y de intervenciones sociales.

¿Cómo comprender las transformaciones en las nuevas formas de los problemas y en las nuevas formas de acción pública que afectan al trabajo social? Podemos avanzar la idea de que el trabajo social, debido a la heterogeneidad de sus orígenes históricos, ideológicos y de modelos de acción, se encuentra permanentemente en una posición incómoda: potente y frágil (Autès, 1999). Tiene a la vez una estructura permanente y una capacidad de adaptación y de flexibilidad para desarrollarse «allí donde surgen los problemas que la política no sabe o no sabe todavía delimitar y regular» (Ion y Tricart, 1984, p. 117).

Esta dualidad estructurante (Autès, 1999) del trabajo social refuerza no sólo la percepción de la dispersión, sino también la construcción de un marco «unitario o de una denominación genérica» (Ion y Tricart, 1985), entre otros su sistema de institucionalización, organizado en gran parte en los años sesenta y setenta. Este marco unitario se debe

por una parte a su legitimidad histórica (se le reconoce un espacio institucional para la elaboración y ejecución de las respuestas a los problemas sociales) y, por otra parte, al peso de un sistema institucional complejo compuesto por actores (socios, empresarios, interlocutores, beneficiarios), dispositivos (leyes, reglamentos, presupuestos socializados), prácticas de ayuda, de acompañamiento, de consejos, de valores sobre los que se fundamentan los objetivos (Schleret *et al.*, 1998, p. 61).

Este trabajo social de ayer, y posiblemente de hoy, se encuentra permanentemente en la intersección de la evolución de las grandes fracturas sociales y se organiza en su entorno. Es decir, que el trabajo social se halla atravesado por las grandes fracturas y mecanismos que constituyen lo social de la sociedad salarial e industrial.

El trabajo social nace en esta gran fábrica política de las ficciones y los compromisos que regulan todavía hoy aquello que produce cohesión social a modo de articulación entre lo económico (producción y circulación de la riqueza, administración de las cosas) y lo político (poder, dominación y gobierno de los hombres) (Autès, 1991, p. 1).

2. LA FRAGILIZACIÓN DEL TRABAJO SOCIAL

Como parte de las estrategias para desarrollar el Estado social, el trabajo social de después de la Segunda Guerra Mundial ha participado en la estrategia de reducir las desigualdades sociales. Éstas eran presentadas como el resultado de una lógica económica que precisamente las políticas sociales debían modificar o corregir (Bec, 1994 y 1998).

El objetivo del trabajo social consistía en tratar la marginación, la inadaptación, el déficit de integración o la discapacidad en relación al trabajo. Es decir,

ataba la cara oscura de la sociedad salarial en trayectoria ascendente, con la ambición de reducir la distancia entre los que participaban plenamente y los que no podían formar parte de ella por tener alguna deficiencia (Castel, 1998, p. 33).

Aquellos que se han alejado del desarrollo del crecimiento económico, y no pueden participar en el universo integrado del trabajo (estar sin trabajo supone estar sin recursos pero también sin identidad social), son definidos generalmente como personas inadaptadas a la evolución de la sociedad moderna, tanto a nivel económico y social como a nivel cultural y también como personas deficientes a nivel psicológico, relacional o físico. Esta población se construye «institucionalmente» en torno a las nociones de «asociabilidad», «inadaptación» y «discapacidad» (Autès, 1999), según los criterios propios de la intervención de los servicios sociales, educativos y sanitarios, es decir, según la lógica de lo social sectorial y categorial (centro de servicios sociales, oficina de la infancia, centro de día para discapacitados, los antiguos talleres protegidos, servicios de protección de la juventud, etc.). En esta construcción de las categorías administrativas de gestión (véase el tema de la categorización en el capítulo 5), las misiones de los trabajadores sociales tenían como objetivo enseñar a este público «inadaptado» a socializarse y a integrarse.

Desde un punto de vista de promoción de lo social, garantizada por el Estado social, esta socialización y esta integración de los «individuos inadaptados» se enmarcaba en un modelo de reparación. Su objetivo era asegurar el mínimo de ayuda, de acompañamiento y de protección contra los imprevistos de la existencia, sobre todo actuando para disminuir la marginación de estos «individuos inadaptados» o de estas poblaciones en dificultad.

Se puede establecer un paralelismo entre la promoción de lo social y la profesionalización del trabajo social. Esta profesionalización

irá definiendo progresivamente el marco histórico y metodológico de las nuevas formas de intervención de los trabajadores sociales. Este marco, que hace referencia sobre todo a tres sectores (ayuda social, educación especial y animación)¹ se apoya cronológicamente en un modelo, primero «médico-social», después «psico-educativo» y, por fin, sociológico y etnológico.²

Las referencias a estas disciplinas, y a modelos cercanos sobre todo a los análisis sociológicos que se sitúan en la perspectiva crítica del control, de la normalización y reproducción social (Foucault, 1975; Lascoumes, 1977; Chauvière, 1978; Donzelot, 1977; Verdes-Leroux, 1978), contribuyeron, tanto a la «unificación» del concepto del trabajo social, aunque esta denominación sigue siendo «imprecisa» y «heteróclita», como a la apropiación por los trabajadores sociales de una cultura «científica y crítica», en el marco de la ampliación del conocimiento y de los métodos de intervención para hacerse cargo de los individuos o poblaciones en dificultad.

Cualesquiera que sean las reservas que se puedan formular hoy en día acerca de la teoría de la denuncia (o de la sociología crítica) del trabajo social, es preciso reconocer que los análisis críticos habían abierto la vía a múltiples debates, investigaciones, prácticas e innovaciones sociales sobre la legitimidad, las funciones y la profesionalización del trabajo social. Esta perspectiva crítica, que aparece fundamentalmente después de mayo del 68, tenía como consecuencia la movilización de los actores sociales surgidos de la sociedad civil que construyó modelos alternativos a lo social tradicional institucional y controlado en gran parte por los organismos y los «aparatos ideológicos del Estado» (Althusser, 1970). Estas alternativas alimentarán la utopía de una nueva sociedad, desde la convivencia y la comunidad (Illich, 1973; Alinsky, 1976) en la que los trabajadores sociales se convertirán en promotores a través del trabajo social comunitario, la animación, la intervención y la acción colectiva y global, etc.

Después del movimiento de la deconstrucción y de la denuncia del trabajo social, nos encontramos ante la era de la implicación (Donzelot, 1994; 1996) y de un discurso positivo acerca de las «prácticas del trabajo social» (Collectif Cheuvreuse, 1979) que tendrán una gran influencia sobre los trabajadores sociales. El tema que interesa ya no está

1 Véase Michel Autès (1999, pp. 36-48); véase también J. Verdes-Leroux (1978).

2 Varios artículos y trabajos sobre el trabajo social describen la evolución de éste y de disciplinas afines. Véase a propósito de este tema P. Lascoumes (1977); J. Verdes-Leroux (1976; 1978); J. Ion y J. P. Tricart (1984).

en saber «¿De quien es la culpa?». Como decía J. Donzelot, ya se sabe que la sociedad no es perfecta, no lo ha sido nunca y no lo será jamás. Lo importante está más bien en encontrar proyectos pragmáticos para «hacer algo» con un lema nuevo: «el proyecto más pequeño vale más que el más grande de los análisis» (*Pour*, 1986).

Es, por lo tanto, una «nueva» cultura profesional del trabajo social la que se va esbozando, legitimada por una ideología «tecnicista» que se hace compatible con los análisis organizacionales y de dirección de empresas, y con el contexto de racionalización del gasto y de la eficacia de la política social «clásica» (incluido el trabajo social), calificada rápidamente como «pasiva».

Este «nuevo social» de principio de los años ochenta, reforzado desde entonces, se refiere cada vez más a teorías y trabajos de la sociología de las organizaciones (Crozier; Saintsaullieu) y a un modelo de gestión. Podemos indicar brevemente ahora que el modelo teórico de gestión, que constituye una «renovación» de la acción pública en el campo del trabajo social,

se fundamenta en el principio de eficacia para legitimar una acción siempre orientada en relación a un objetivo, organizada con una estrategia planificada, basada en conocimientos científicos y cuya eficiencia se garantiza por los procesos de cooperación que permiten obtener consensos. Este modelo gerencial insiste en la flexibilidad y la adaptación, se apoya en grupos que toman sus decisiones automáticamente, favorece las delegaciones de poder y la coordinación; el control de los actos se hace menos en términos de legalidad que en términos de medida de la eficacia (Lascoumes y Valluy, 1996, p. 569).

Tal y como se puede adivinar, el trabajo social se ha ido «alejando» progresivamente de los tres modelos constituyentes citados más arriba, y sobre todo de los análisis críticos y de denuncia, para entrar en una «nueva» exigencia de racionalidad de tipo gerencial. Esta nueva racionalidad de los modos de hacer se presenta como un instrumento de regulación pública (y también como un argumento de naturaleza ideológica) para desarrollar intervenciones sociales eficaces, flexibles, participadas, negociadas y de proximidad. Desde este marco, los trabajadores sociales han buscado nuevos instrumentos, nuevas estrategias, nuevas maneras de intervenir y hasta una reconversión en la «ingeniería social».³

3 Véase en este tema el monográfico aparecido en la revista *Pour* cuyo título era «L'ingénierie à l'assault du travail social», 1988; V. de Gaulejac *et al.* (1995).

Estas «nuevas» formas de intervención social de gestión parecen dedicarse a renovar el marco referencial teórico y práctico del campo de lo social en general y del campo del trabajo social en particular, para gestionar los problemas sociales planteados por la «nueva» cuestión social y en particular el paro de larga duración y la exclusión social. Es bajo estas formas de problematización que se formularán las intervenciones del trabajo social sobre la base del referente que es la inserción.

Cuando al final de los años setenta parecía que el término «inserción» se limitaría al campo de la juventud, hoy ha tomado una extensión de tal envergadura que abarca tanto las políticas de empleo, las políticas sociales, las políticas de formación como los problemas de acceso al empleo, de paro (los planes de disminución del paro), de salario social y en general de empleabilidad. Se refiere también a categorías cada vez más variadas que abarcan desde los jóvenes que terminan la escuela hasta los parados de larga duración, incluyen a mujeres en búsqueda de reinserción, personas asistidas socialmente, crónicos o no, familias monoparentales, etc.

Construido cada vez menos en torno a modelos de reparación, y sí en torno al modelo de «activación» (o de lo social activo), la inserción se convierte en una «categoría de acción pública»⁴ (Guyennot, 1998) para desarrollar «dispositivos de inserción territorializada» (misión local, distritos municipales), agencia local para el empleo, contrato de barrio, trayecto de inserción, planes sociales integrados, etc.). Estos dispositivos

no tendrán tanto una orientación hacia los empleos disponibles y claramente identificables en términos de perfil ya que precisamente son los que no existen, sino que su objetivo será tener en cuenta las características personales de la «población que se quiere insertar» (Alaluf, 1999c), p. 14).

Este desplazamiento de las formas de designar los problemas del trabajo social de los años ochenta y noventa viene acompañado por dificultades crecientes para contar y calificar aquellos que en los años noventa fueron «englobados» bajo el vocablo genérico de «excluidos», otro concepto de «sentido común» que algunos sociólogos utilizan con prudencia (Castel, 1991a y 1995a; Paugam, 1996).

4 Desde hace varios años, algunos autores han estudiado cómo surge, se reformula y se hace problema de la noción de inserción como categoría de la acción pública; citamos entre otros, S. Wuhl (1996), Cl. Guyennot (1998), J. Defourny, L. Favreau y J. L. Laville (dir.) (1998), y Ch. Guérin-Plantin (1999).

Cualquiera que sea su denominación, la designación habitual de la «nueva» población en dificultades no se refiere a una entidad homogénea. Por el contrario, se trata de una población heterogénea y heteróclita cuya figura central viene representada por el individuo en situación de paro de larga duración, o en situación de exclusión social y frecuentemente válido, marginado por las reglas actuales del juego social y económico (véase el tema categorial).

Con el aumento creciente de esta «nueva» forma de precariedad y de pobreza, desde los años ochenta, la exclusión como concepto «vale para todo». Se ha impuesto en el debate científico,⁵ político, mediático, y profesional y sustituye al tema de las desigualdades que ha dominado las políticas sociales anteriores. Esta referencia a la exclusión forma parte de una interpretación dominante que induce a hacer una elección entre eficacia y justicia social o, más concretamente, «el imperativo de modernización tecnológica y de vuelta al crecimiento sería privilegiado sobre todos los demás objetivos tradicionales de justicia social» (Boyer, 1997, p. 46).

O sea, que las «nuevas» políticas sociales que se encargan del tratamiento de la «exclusión», y del paro de larga duración, corresponden a la nueva perspectiva económica que tiene sus orígenes en la elección de una ideología neoliberal de la economía de mercado y con modos de intervención de tipo de gestión y administración, calcados de los modelos de la empresa privada.

Desde esta nueva perspectiva, la categorización y la clasificación de las «poblaciones en situación de riesgo» es un tema que, de la misma manera que antes, se encuentra también ahora, en el centro de la dinámica que constituye el «nuevo» social.

Así, el conjunto de los programas de lo social diferenciado y territorializado tiene las características de una nueva articulación de las lógicas asistencial y aseguradora, que se dedicará a insertar a la población destinataria de la ayuda social y de las políticas de empleo (programas de disminución del paro) en un marco de «gestión territorial de los problemas» (Castel, 1995a) o, según la fórmula de Jacques Ion (1990), de «gestión territorializada de lo social».

La referencia a la gestión territorializada de lo social conlleva la idea de que el tratamiento de la «nueva» cuestión social debería limitar-

5 Véase por ejemplo S. Paugam, (1991), J. Donzelot (dir.) (1991), V. de Gaulejac y I. Taboada-Leonetti (1994), *Lien social et Politiques-RIACM* (1995), S. Paugam (dir.) (1996), H. Thomas (1997), y A. Rea (1997).

se a un marco de gestión localizado en los problemas sociales. Esta manera, cuanto menos curiosa desde el punto de vista de una política social con vocación universalista y generalista, de hacer locales los problemas (y a partir de aquí una construcción de lo social local), impone una lectura local de la cuestión social. Los actores institucionales, políticos y profesionales de lo social deberán limitar las exclusiones a partir de una valoración de las potencialidades y de los recursos de un territorio.

Las políticas sociales diferenciadas y territorializadas ilustran, en este sentido, el proceso de redefinición y de valoración de lo local como territorio privilegiado de la intervención pública sobre lo social. Esta valoración de lo local, que se inspira en las teorías del desarrollo local, consiste, según sus promotores, «en sacar el máximo partido de la reconversión y de la movilización de los recursos existentes, algunas veces, escondidos, en un campo determinado» (Mondolfo, 1997, p. 145).

En este marco con límites ambiguos, el Estado federal belga y las entidades federadas llaman cada vez más a la movilización y a la participación de los poderes locales.⁶ Estos se encuentran en posición de asumir un buen número de intervenciones y de tareas para gestionar los efectos sociales de las elecciones económicas, asegurar una «paz social» a través de una revitalización y el desarrollo social de los barrios deprimidos, crear empleos de proximidad, etc.

Pero es una ilusión creer que la movilización de los únicos recursos existentes en territorios en vía de marginación sea suficiente para iniciar un proceso de integración y de «cohesión social».

Y además, ¿qué se hará si los territorios responsables no despejan potencialidades sobre todo económicas y sociales y si los factores del surgimiento de la «nueva» cuestión social, concreta y limitada localmente, aparecen mayoritariamente como «extra-locales»?

En este sentido, la problemática de lo «local» y de la construcción de lo social territorializado representa un objeto de estudio particularmente apropiado para el análisis de la recomposición en curso de las políticas sociales.

6 El proceso de federalización del Estado belga, con la regionalización y la transferencia de algunas competencias en materia social, incluso algunas de seguridad (por ejemplo, el contrato de seguridad) consolida la territorialización de la acción pública y afirma la influencia creciente de las entidades federadas y del poder local (municipio, servicios sociales) sobre el funcionamiento de las instituciones y los dispositivos sociales públicos, parapúblicos y asociativos.

2 | Lo social moderno. Génesis de las transformaciones en las relaciones entre lo social y lo económico

1. LO SOCIAL COMO ORTOPEDIA DE LA ECONOMÍA

El campo de lo social en su vertiente moderna es el resultado de una transformación que se ha ido haciendo a largo plazo en la que se unen dos aspectos: el aspecto asistencial, que hace referencia a las personas indigentes e incapacitadas, y el aspecto laboral, que hace referencia a las personas indigentes pero capacitadas (Castel, 1995a).

Este campo de lo social tiene dos estructuras de intervención. Una va ligada al tema obrero: se expresa en términos de condiciones de trabajo y del asalariado en un marco de acuerdos entre las partes, que son el mundo empresarial y el mundo sindical. La otra va unida a la ayuda y a la acción social, dirigidas a personas que se encuentran fuera del mundo de la producción y del trabajo. Su cultura de reivindicación y de negociación es prácticamente inexistente, al no haber actores colectivos organizados, o bien es sustituida por otros actores, tales como los profesionales de lo social y el movimiento asociativo.

Estas dos estructuras de intervención de lo social moderno responden a dos objetivos distintos: la defensa social por una parte, y la protección social por otra (Donzelot, 1991). Si bien la defensa social forma parte de la historia de lo asistencial, cuyos beneficiarios son designados como asistidos sociales, antes indigentes o incapacitados, la protección social, por su parte, «considera a sus afiliados como personas normales, beneficiarios de pleno derecho debido a la existencia del cuasi-contrato que supone la afiliación, aún automática, a la seguridad social» (Donzelot, 1991, p. 9).

Corriendo quizá el riesgo de una esquematización excesiva, podría decirse que, desde el siglo XIX hasta vísperas de la Segunda Guerra Mundial, lo social moderno se enfrenta con dos modelos dominantes.

Por una parte, está el modelo denominado por Robert Castel (1995a) de «política sin Estado» en el que el Estado debe permanecer fuera de las intervenciones y de los tratamientos sociales que surgen de la cuestión social.

Estas intervenciones sin Estado se definen, ya sea en términos de caridad, de beneficencia y de iniciativa privada, en los casos de los indigentes inválidos (fuera del campo laboral), ya sea en términos de previsión individual que tiene un instrumento privilegiado en el ahorro asegurado por los obreros (en el marco del trabajo). Esta concepción de protección individual constituye la base de la filosofía liberal que pone de manifiesto la libre elección y la libertad individual para protegerse contra los avatares de la vida, y para la que cualquier forma de previsión colectiva no es sino un estímulo para la irresponsabilidad individual y para la pereza, poniendo en duda los «verdaderos intereses sociales» de las «naciones civilizadas».

Este tipo de «retórica reaccionaria» (Hirschman, 1991) se utilizó durante mucho tiempo en la corriente liberal (actualmente esta retórica vuelve a aparecer en la corriente neoliberal y neoconservadora), para combatir tanto la idea de desarrollar una protección social colectiva como la de una intervención del Estado en el terreno social y económico. Un ejemplo del discurso liberal es:

Aunque fuera preferible, con muchos menos sacrificios, un sistema de seguros obligatorios contra la vejez y la invalidez, nos parece que debe ser rechazado en nombre de los verdaderos intereses sociales. La civilización occidental debe su progreso a la fuerza del individuo, al espíritu de iniciativa y de atrevimiento así como a la previsión y a la capitalización. Todo el sistema de Estado, tiende antes que nada a reducir estas cualidades. El individuo ya no tendría que preocuparse por sí mismo ni la familia por ella misma. Consideramos este sistema detestable, propio para transformar a los miembros de las naciones civilizadas en niños eternos, en seres adormecidos y paralizados.¹

Por otra parte, se encuentra el modelo de una intervención social del Estado que poco a poco ha ido formando parte del sistema protector, asegurador y organizador de las relaciones profesionales. Este modelo minimalista de la intervención social del Estado se concreta, especialmente, en una política higienista y demográfica que se debe, entre otros factores, al desarrollo de las técnicas de «investigación social» y

1 P. Leroy-Beaulieu (1901), citado por M.-Th. Joint-Lambert, *et. al.* (1997, p. 359).

de la medicina, pero también al desarrollo de dispositivos de protección legal de los trabajadores.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, con la construcción de la sociedad salarial y de la protección social con múltiples lógicas (Joint-Lambert *et al.*, 1997), lo social moderno asegurado por el Estado social, se generaliza y se consolida en sus formas modernas aseguradoras y asistenciales.

Las primeras son las garantizadas por el trabajo en lo que se refiere al sector de la seguridad social, dirigiéndose a una población asalariada con un estatus de derecho. Las segundas lo son por la solidaridad nacional en cuanto a su rama asistencial, reconvertida en ayuda social en los años setenta (véase la ley orgánica instituyendo los centros de servicios sociales y la ayuda social como un derecho), cuyos beneficiarios pertenecen más bien a la «antigua» categoría de «discapacitología» (Castel, 1990, p. 16), es decir,

todos aquellos con una deficiencia debida a la edad (niños o ancianos), a la enfermedad (física o mental), a ciertos acontecimientos de la historia familiar (viudedad, muerte de los padres...) etc., unido a una situación socio-económica cercana a la indigencia [Castel evita los términos de pobres y de pobreza] que les hace imposible asegurar su existencia por ellos mismos o con la ayuda exclusiva de las redes de sociabilidad primaria.

Durante los «treinta años gloriosos», el Estado social, bajo el amparo de la social-democracia, pareció convertirse en un proceso de domesticación del sistema económico capitalista, al reducir las contradicciones entre dos extremos: el económico (limitación de la autonomía de mercado) y el social. En efecto, el polo social mantiene su definición en términos ortopédicos de la economía y sigue reivindicando a cambio un justo reparto de los resultados positivos del crecimiento (Joint-Lambert *et al.*, 1997).

El concepto de promoción de lo social es, por lo tanto, el resultado de la articulación de la economía y de lo social, negociada entre los interlocutores sociales y el Estado para gestionar permanentemente un «compromiso» entre el capital y el trabajo. Desde esta perspectiva, lo social aparece como una necesidad indefectible para el progreso de la sociedad y un elemento de supervivencia de la actividad económica. Pero, incluso bajo esta forma, «aparece siempre como un valor secundario en relación con los valores económicos» (Lory, 1975, p. 23).

Desde mitad de los años setenta, debido a los efectos de la crisis, la cuestión más importante se ha centrado en la separación entre lo so-

cial y lo económico. «Esta separación conlleva necesariamente la descomposición de lo social y la pérdida de su eficacia en la regulación de la sociedad» (Donzelot y Roman, 1998, p. 21).

2. LA SEPARACIÓN ENTRE LO SOCIAL Y LA ECONOMÍA O LA EMERGENCIA DE LA MUNDIALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LO SOCIAL

La separación entre lo social y la economía se ha confirmado a lo largo de los últimos veinte años y se ha ido traduciendo progresivamente en la territorialización de lo social y la «globalización» de la economía. También se ha confirmado con el cuestionamiento de la función redistributiva del Estado social, cuyos valores de solidaridad y de igualdad han entrado en competencia, e incluso se encuentran desbordados por los valores de responsabilidad individual mediatizados y materializados vía contratos. Estos «nuevos-antiguos» valores se fundamentan en lógicas de inserción y de seguridad. Es decir, que

la sociedad dominada por los valores hegemónicos establecidos sobre la base del «compromiso» entre grupos sociales, se transforma en una sociedad fragmentada y coercitiva en la que las privaciones y los privilegios se someten a la vigilancia y donde la política interindividual sustituye a la de las transacciones sociales (Rea, 1997, p. 40).

La separación entre el campo social y económico se manifiesta de diferentes maneras. En cuanto a lo social, se convierte en un fenómeno local y se territorializa, mientras que en la economía se globaliza y se «desterritorializa». Esto explica, en parte, la dificultad actual de los actores políticos, profesionales y sociales para traducir en el terreno una visión social que caracterizaría a la vez el mecanismo de corrección del disfuncionamiento económico y la consolidación de la «cohesión social».

Según Alain Touraine (1992, p. 173), «todos hemos sido educados para pensar «económico-social» como una sola palabra. Sin embargo, la economía y lo social ya no se corresponden el uno con el otro».

Por el contrario, nos parece que la «inversión de lo social» y de la economía no han dejado de diferenciarse y de oponerse durante aproximadamente el siglo y medio de una historia que obedece a la lógica inherente al sistema capitalista. Estas diferencias se expresan, ya sea en términos antagónicos unidos a la oposición entre trabajo y capital, ya

sea en términos de separación entre la «desterritorialización» de la economía y la «reterritorialización» de lo social.

Lo que resulta relativamente nuevo, en la separación entre los campos de la economía y de lo social, no es el paso a una sociedad post-moderna (Lyotard, 1988; Maffesoli, 1988). No estamos ante la sociedad que podía haber producido una nueva solidaridad de proximidad, con la multiplicación de las redes, la extensión de las cadenas de interacción y la multiplicación de los grupos de pertenencia libremente elegidos, que ya fueron destacados por Simmel² anunciando así la vuelta del «neo-tribalismo» tan querido por Maffesoli (1988). Estamos ante la desestabilización de las solidaridades colectivas gestionadas por el Estado social y el quebrantamiento de la frontera entre los dos dispositivos que constituyen lo social moderno, es decir, por una parte el seguro (la seguridad social) y la asistencia (la ayuda social) y, por otro, la fragilización del vínculo social (Hamzaoui, 2000).

2.1 *La mundialización de la economía*

Los análisis históricos y etnológicos de Karl Polanyi (1983) sobre los orígenes políticos y económicos del momento actual, nos permiten comprender mejor la diversidad de las relaciones economía-sociedad. Según este autor, antes del siglo XIX y cualquiera que sea el modelo de la economía doméstica, de la reciprocidad (el don, el contra-don, el trueque...) o de la redistribución (papel incrementado del sistema administrativo), la actividad económica siempre se ha encontrado imbricada en la sociedad.

En sentido inverso a las sociedades tradicionales, en las que la economía se inserta en el conjunto de la vida social, las sociedades modernas, alejando todas las formas de economía (la economía de reciprocidad, por ejemplo) que no se insertan en el sistema de cambio sobre un mercado, desarrollan una economía liberalizada y *desocializada* y la ponen en posición dominante en la sociedad.

Sin embargo, debe señalarse que contrariamente a la idea extendida según la cual la economía doméstica y recíproca sería la característica de las sociedades tradicionales y arcaicas (que los economistas y los contables nacionales no ven necesidad de integrar en el cálculo del producto nacional bruto o PNB), esta forma de economía, según Jean-Louis Laville (1996), en realidad coexistía con el desarrollo de la economía de mercado hasta mediados del siglo XX.

2 G. Simmel (1970), citado por J. Etienne (1997).

O sea, que la economía de reciprocidad que satisface las necesidades de consumo locales y «en la que no hay separación clara entre hogar y empresa»,³ tales como las empresas familiares agrarias, los talleres de los artesanos, la economía doméstica, etc., ha durado mucho tiempo en las sociedades industriales y de economía comercial. En Alemania y en Francia por ejemplo, había «aproximadamente la mitad de la población activa en la primera mitad del siglo xx» y «ésta se reveló estable porque el porcentaje de la población activa que trabaja se mantiene en Francia en el 49 % en 1946 mientras que era del 55 % en 1906» (Laville, 1996, p. 50).

La «desocialización» y la «desencastración» de la economía en el siglo xix, que, sobre todo en Inglaterra, había progresado con la división del trabajo, estaba unida a la emergencia de un mercado supuestamente «autónomo» y «autoregulador» que el liberalismo considera como uno de los fundamentos de la civilización moderna y racional.

La concepción de libre mercado, dirigido por una «mano invisible» (A. Smith) y autónomo en relación al Estado, parece inducir, según el liberalismo del *laissez faire*, la existencia de relaciones sociales armoniosas:

dirigiendo esta industria de manera que su producto tenga el máximo valor posible, él (el individuo) sólo piensa en su propio beneficio; en esto, como en otras muchas cosas, le conduce una mano invisible para cumplir con un fin que no forma parte en absoluto de sus intenciones [...]. Aunque solamente le dirige su interés personal, trabaja frecuentemente de una manera mucho más eficaz en el interés de la sociedad que si su objetivo real fuera trabajar para conseguir este fin (Smith, 1776, pp. 41-43).

Por consiguiente, la sumisión de la economía al mercado llamado «autoregulador» favorece la emergencia, según las premisas de la teoría de la economía de mercado (el sistema económico capitalista), de un *homo economicus* que no se somete a las leyes humanas y vaciado de toda consistencia social.

Esta tesis, ya deconstruida por Karl Marx, en el siglo xix, se basa en la idea de la abstracción de los mecanismos de mercado, considerándose la esfera económica como neutra, racional y manifestándose fuera de la expresión de las relaciones de fuerza y de elección políticas anteriores.

3 B. Lutz, *Le mirage de la croissance marchante*, París, Maison des Sciences de l'Homme, citado por J. L. Laville (1996, p. 50).