

**Tercer Foro Latinoamericano de Trabajo Social**  
**La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina**  
**24, 25 y 26 de Agosto de 2016**  
**Facultad de Trabajo Social**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

Eje 4: Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región

Autor: Luciano Andrenacci. UNSAM-FLACSO. [lucianoandrenacci@gmail.com](mailto:lucianoandrenacci@gmail.com)

**Algunas reflexiones sobre el lugar de la asistencia social en la política social moderna  
y la evolución de la noción de riesgo, a partir de la experiencia latinoamericana**

Hace algunos años propusimos con Daniela Soldano trascender lo que, a nuestro entender, era una doble limitación de la noción de política social: su reducción a la sumatoria de actividades de aquellos sectores cuyas políticas intervienen en la socialización y protección de los sujetos (seguridad social, educación, salud, trabajo y pobreza); o su reducción - ideológicamente simétrica- a una mano izquierda del Estado capitalista moderno, conjunto de estrategias funcionales a la reproducción y legitimación de las desigualdades materiales de las sociedades capitalistas.

A partir de esa crítica propusimos entender a la política social moderna como un conjunto de funciones del Estado moderno, no necesariamente coherentes ni complementarias entre sí, dirigidas a incidir en los ámbitos del empleo, los servicios universales y la atención a los grupos de riesgo, cuya consecuencia sistémica eran las formas dominantes de integración social. Estas funciones, inferimos, adquieren armonía y lógica sólo en perspectiva histórica. De modo que nadie se propone “modelos de política social”. Parecen más bien el resultado, relativamente contingente, de las relaciones políticas y sociales en tiempos determinados. Tan así, que nuestra propia hipótesis de que la etapa neoliberal había abierto una nueva época en la historia de la política social moderna pronto se probó exagerada, o al menos imprecisa respecto de las formas que adquiriría.

Estas funciones, también decíamos, no se limitaban a las políticas que habitualmente listamos como sociales, sino a todas las políticas del Estado moderno con consecuencias en términos de las formas y las dinámicas de la integración social. Recuperando una antigua aproximación a la política social en términos de “intervención social del Estado” queríamos decir -un tanto pretenciosamente, admito- que quien quisiera entender la política social tenía que tener en cuenta un amplio abanico de políticas estatales, incluso muchas que no estaban en el listado clásico de los “ministerios de lo social”. En ese momento nos quedaba claro, por ejemplo, que las políticas económicas eran políticas sociales para

nuestro “prisma”; y empezábamos a ver (aunque no con la suficiente claridad) que el sistema de justicia tenía una incidencia capital.

No hace demasiado tiempo, comparando la evolución de la política social latinoamericana desde principios del corriente siglo con el prisma que habíamos elaborado a fines de los '90 (aunque su publicación fuera posterior), encontré que, a fin de cuentas, el “neoliberalismo” había sido un episodio corto, y que en realidad estábamos frente a una nueva etapa del Estado Social latinoamericano del siglo XX que propuse llamar, desde el punto de vista de la política social, “inclusionista”. Aunque la coyuntura internacional se tornó hostil a las economías latinoamericanas, y la ola de gobiernos de centroizquierda fue dando paso a una ola de populismos en crisis y/o a gobiernos de centroderecha, nada me hace pensar aún que el inclusionismo dejó de ser un buen principio descriptivo para la política social de la región.

Sin embargo, ni en su primera formulación, ni en la que hicimos luego con Fabián Repetto, ni en la que usé como base para proponer la etiqueta de “inclusionismo”, me tomé (o nos tomamos) el trabajo de desarrollar en profundidad las nociones centrales de la función asistencial de la política social. Intuimos que en una etapa histórica en la que el empleo ya no garantizaría la provisión de recursos monetarios a toda la población, y en la que los servicios universales tendrían pisos de ciudadanía demasiado bajos, la política asistencial debía lógicamente multiplicarse en importancia económica y política relativa. Y que, dado que la política social tiene como consecuencia formas y dinámicas de integración social, la oferta de integración que la asistencia social podría garantizar nunca podría proveer formas universalistas o ciudadanas de integración. La *vedette* de la política social latinoamericana, aún con fondos multiplicados, sólo podría garantizar integración subordinada o asimétrica.

Hoy pienso que fue una buena forma de plantearlo, y me gustaría ofrecer algunas reflexiones más sobre esto. Hoy diría que lo que se llama habitualmente políticas sociales son iniciativas del Estado en las que saturan o flotan a simple vista consecuencias en términos de integración social. Para estudiar la política social del modo clásico, se puede usar la -hoy muy popular- perspectiva de la protección social, que con menos culpabilidad que en el pasado, aborda a la política social como un conjunto de políticas preventivas y aliviadoras de las personas o grupos que pierden autonomía. Creo que deberíamos preferir la noción de política social para aquellas iniciativas que inciden sobre las formas de integración social y sus hijas, las formas de la desigualdad material y simbólica. Y entre ellas, debemos seguir llamándole políticas asistenciales a las que expresan más directamente los peligros de pérdida de lazo social y las estrategias que un Estado despliega para contenerlos.

Esencialmente propongo desgranar la idea -muy superficial cuando la propusimos, ojalá un poco menos ahora- de que en la política asistencial se expresan las iniciativas que una

sociedad toma respecto de los grupos que esta sociedad concibe como en situación de riesgo. El riesgo, sugeriré, no debería ser entendido como la vulnerabilidad producida por la acumulación de atributos individuales de los sujetos, como pretende (sin mala intención) la visión contemporánea de la protección social, sino como una manifestación de las fallas de los mecanismos por los cuales nuestras sociedades generan integración. Se expresa como un peligro individual o grupal de caída o pérdida; pero es probablemente, en la mayoría de los casos, un mecanismo de selección y exclusión, de naturaleza colectiva.

Este riesgo de desafiliación contemporáneo -en consciente homenaje a Robert Castel- parece adquirir tres formas esenciales, de tipo y gravedad diferente, y no necesariamente complementarias o secuenciales: tutela, destitución y anomia. En su formulación clásica Castel sugería que, en todas las épocas de la historia, las sociedades se enfrentan al “enigma de su propia cohesión”: qué hacer con los sujetos que la sociedad falla en integrar. La integración social, que se produce y reproduce a través de mecanismos tales como la participación de los sujetos en la división social del trabajo y en las redes de sociabilidad primarias, presenta en todos los momentos de la historia fallas de diferente magnitud a través de las cuales aparecen, de diferentes maneras, procesos excluyentes. En las sociedades que Castel observaba (las últimas décadas del siglo XX), el problema más importante de los procesos de desafiliación no era su punto de llegada -la exclusión- sino el conjunto de territorios grises que crean las fallas en los mecanismos de integración, y en los que se despliegan los intentos de conjurarlas -lo que llamamos política asistencial.

Creo que la desafiliación, en realidad, puede ser vista como un cambio en la forma del lazo que une a los individuos con sus comunidades de pertenencia. Un proceso formal o informal que transforma al asistido en un “ciudadano protegido”. El asistido sigue siendo un ciudadano en el sentido simbólico, pero la protección que necesita lo coloca en un lugar de heteronomía que compromete su vida material, y que se transmite tanto a sus representaciones de sí, como a las representaciones que los otros tienen de él. Como una versión liviana del estatus de ciudadanía diferenciada de que gozaban los miembros de las comunidades de pueblos originarios en el sistema colonial hispanoamericano, el “protegido” recibe una tutela que intercambia, material y simbólicamente, asistencia por suspensión provisoria de los privilegios completos de ciudadanía. A diferencia de los aborígenes, sin embargo, puede volver a ser ciudadano completo -no sin marcas visibles en el cuerpo.

Por destitución entiendo -como la sociología anglosajona usa el par *destitution-underclass* popularizado por Enzo Mingione y otros- la consolidación definitiva del estatus del asistido en un ciudadano de segundo grado que sigue a la degradación de las condiciones de vida de los sujetos respecto de las condiciones prevaletentes en sus comunidades de pertenencia o respecto de las condiciones consideradas como expectativas razonables en el tiempo y el espacio. El candidato a subciudadano, en su miseria material o intelectual,

expresa su incapacidad definitiva de ser un individuo autónomo. Recibe un asiento gratuito en el colectivo social a cambio de aceptar, declamar y ejercer la sublibertad.

Finalmente, como anomia -un imprevisto homenaje a la sociología clásica de Durkheim- entiendo la ruptura "final". Los sujetos anómicos desarrollan prácticas de ruptura activa -confrontación o violencia- respecto de los mecanismos de integración social. Detectados como agresores son neutralizados o aislados por dispositivos -sofisticados en algunos casos y brutales en otros- que combinan asistencia y castigo.

Creo que la política asistencial es el conjunto de instrumentos con los que el Estado moderno intenta conjurar estos tres tipos de riesgos. Muchos están en un Ministerio de Desarrollo Social, ámbito especializado en estos temas. Pero otros están en el modo en que se regula el empleo informal o el no calificado, fuera de la seguridad social y de las relaciones Estado-sindicatos. Otros están en el sistema de Justicia -en los códigos, en las prácticas de policía, en los tribunales y las prisiones. Me propongo dedicar las próximas líneas a reflexionar sobre estas políticas, sus principios ordenadores y sus consecuencias en las fallas de la integración social que intentan conjurar.

### **Referencias Bibliográficas**

Andrenacci, Luciano (2012): "From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the Early 21<sup>st</sup> Century"; en *Journal of Development Studies*, Volume 28, N° 1.

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2007): "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía" (con REPETTO, Fabián) en MOLINA, Carlos Gerardo (editor): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; Washington, BID-Planeta.

Andrenacci, Luciano y Soldano, Daniela (2006): "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino"; en Andrenacci, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo.

Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*; Buenos Aires, Paidós.

Mingione, Enzo (1993): *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*; Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.