



# **Facultad de Ciencias Sociales**

## Universidad Nacional de Córdoba

**POLÍTICAS SOCIALES DEL ESTADO**

**PROGRAMA ANALÍTICO 2021**

**Licenciatura en Trabajo Social**

### **EQUIPO DE CÁTEDRA**

Profesora Titular: Dra. Nora Britos

Profesor Adjunto: Lic. Rubén Caro

Profesor Asistente: Lic. Sergio Saiz Bonzano

---

## FUNDAMENTACIÓN

La intervención social del Estado que conocemos como *política social* es un objeto complejo y controvertido, en debate no sólo en el ámbito académico, sino especialmente en el ámbito público por su carácter de creación político- institucional. El problema central de la reproducción de las condiciones de vida de la población (que puede ser altamente diferenciada), en sociedades en las que tanto el trabajo como los bienes necesarios para la vida se encuentran predominantemente convertidos en mercancías, es el asunto en torno al que se organizaron las intervenciones sociales del Estado, y en particular, la política social. Más aún, la propia forma mercancía del trabajo no se podría desarrollar sin políticas estatales, y en particular, políticas sociales. Como señala Claus Offe<sup>1</sup>, la mercantilización de la fuerza de trabajo *no es ni ha sido posible* sin la intervención del Estado. En este sentido, afirmamos que este arreglo institucional posee una importancia fundamental por su carácter contradictorio: hace posible la mercantilización de la fuerza de trabajo *a través de formas desmercantilizadas* de gestión de la reproducción de las condiciones de vida de la población. Las intervenciones sociales del Estado (política laboral, política demográfica y política social) cobran sentido a la luz del concepto de *gestión estatal de la fuerza de trabajo*.

Esta gestión específica suscitó históricamente - y suscita hoy - importantes debates políticos y teóricos. La *cuestión social* y sus transformaciones son las referencias para comprender la politización de la reproducción y en particular, la estatización de las intervenciones y la formación de cuerpos profesionales para su gestión. Pero las formas de lucha en torno a la cuestión social (y a las necesidades) dependen de actores (partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales) que plantean demandas en distintos niveles, exigen distintas formas de intervención del Estado y se expresan en la esfera pública. Así, podemos decir que las políticas sociales son una de las formas estatales de moldear los conflictos de clases en el marco del régimen social de acumulación capitalista vigente en cada contexto nacional. En este sentido, resulta de interés el concepto de régimen de Estado de bienestar: “en el sentido más general, regímenes son los arreglos institucionales específicos adoptados por las sociedades en la búsqueda de trabajo y bienestar. Una organización dada de relaciones entre Estado y economía está asociada con una particular lógica de política social”<sup>2</sup>.

---

1 Claus Offe, Gero Lenhardt, “La política social y la teoría del Estado” en Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Edición de John Keane, versión española de Antonio Escotado, Alianza, Madrid, 1990.

2 Gøsta Esping-Andersen, “The comparison of policy regimes” en Martin Rein, Gøsta Esping-Andersen y Lee Rainwater (editors), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*, M. E.

Así, las articulaciones entre Estados, mercados y familias en las prácticas de asignación de recursos dan lugar a regímenes de bienestar específicos, que en distintos momentos y sociedades nacionales exponen qué tipos de desigualdades son tolerables y qué aspectos de la vida han alcanzado el estatus de derechos sociales. Se asume que todos los órdenes económicos modernos requieren una política social, y en la medida en que los Estados nación se industrializaron y desarrollaron con amplia diversidad, la política social difiere también entre los tipos de regímenes. Es decir, cada Estado nación posee un régimen con características únicas para su política social.

Los países de desarrollo capitalista dependiente como los de América Latina, presentan patrones específicos de organización de sus políticas sociales, frente a dinámicas internacionales similares. Como señala Filgueira, “la enorme variabilidad de los tiempos de respuestas ante desafíos estructurales similares y las variaciones en las formas de servicio, cobertura y financiamiento de las políticas sociales indican que las claves políticas son tan necesarias como las técnicas y burocráticas para entender cabalmente el cambio y los instrumentos que asumen hegemonía en las políticas sociales”<sup>3</sup>. En este sentido, los ‘filtros’ nacionales son relevantes para comprender la configuración de cada régimen bienestarista.

En el programa se atiende en la unidad I a la definición de la política social y las políticas sociales, en el marco de las intervenciones sociales del Estado. También se despliega el vínculo de la política social con la constitución del trabajo asalariado y las funciones que cumple la política social para esa constitución y reconstitución. Abordamos en profundidad el concepto de mercancía ficticia aplicado al trabajo, examinando los planteos de Karl Polanyi. Sus ideas sobre mercancías ficticias, arraigo de la economía en relaciones sociales más amplias y doble movimiento (entre liberalización económica y protección social) nos permiten comprender mejor el objeto de la política social. Esta discusión torna inteligible el concepto de política social, insertándose en la dinámica mercantilización- desmercantilización. También abordamos las funciones que cumple la política social, y las contradicciones al interior del Estado entre demandas de “integración social” y requisitos de “integración sistémica”, al decir de Claus Offe, “el procesado político del conflicto de clase y las crisis del proceso acumulador”<sup>4</sup>.

En la unidad II presentamos los aportes de Gøsta Esping-Andersen con su tipología de regímenes de Estados de bienestar, y en particular, los conceptos centrales de

---

Sharpe, New York, 198.; págs. 6 y 7. La traducción es propia.

3 Fernando Filgueira, “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”, en S. Cecchini; F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (Editores), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL, Santiago, 2015. Pág. 52.

4 Claus Offe, “La política social y la teoría del Estado”, en *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Edición de John Keane, Alianza, Madrid, 1991. Pág. 92.

desmercantilización, desfamiliarización y papel del Estado en la estratificación social. En la misma unidad, planteamos que la política social no es neutral con respecto al sostenimiento y validación de distintos órdenes de género, proponiendo criterios normativos para evaluar políticas en términos del par reconocimiento/ redistribución.

En relación con las caracterizaciones de los Estados y sus políticas sociales en la región latinoamericana, proponemos la lectura de una de los primeros intentos tipológicos que agrupan los países según algunos criterios que discutiremos, a la luz de la idea de que muchos de los países caracterizados por un desarrollo capitalista dependiente tardío presentaron problemas de cohesión social tanto más agudos que los países centrales, desarrollando tempranamente políticas sociales. La presentación de aspectos destacados de la trayectoria de las políticas en América Latina es acotada fundamentalmente a la política previsional y hasta los años 1970-1980 en el texto seleccionado, aunque se hará referencia a las transformaciones en las décadas de 1990 y 2000 en el marco de las exposiciones. Como subtexto debe leerse la relevancia de la comparación en el campo del análisis bienestarista. Asimismo, presentamos sucintamente el caso argentino, que se ilumina a partir de la idea de que el bienestarismo se configuró como un 'híbrido institucional' donde se conjugan políticas universalistas, corporativistas y residuales. O también denominadas como servicios universales, políticas sociales ligadas al trabajo o seguro social y asistencia social. Estos tres tipos de políticas poseen características específicas y un desarrollo institucional que presentaremos en sus aspectos más generales, destinando en la siguiente unidad mayor atención a las políticas del seguro social por su relevancia en materia de cobertura de la población y lazo social en el que se sustentan, y su significatividad en cuanto al gasto público social, y su contracara, las políticas asistenciales.

En la unidad III, nos detenemos en dos tipos de arreglos de política social específicos en Argentina: la previsión social y la asistencia social, y en particular, sus transformaciones recientes. Estos dos tipos de políticas permiten poner en discusión tanto las lógicas colectivas de lucha por necesidades como la configuración (o no) de derechos sociales expresados en tales arreglos. En particular en torno a la previsión social (jubilaciones y asignaciones familiares) se produjeron las mayores transformaciones en los últimos decenios, transformaciones que permiten observar no sólo los compromisos distributivos (progresivos o regresivos) de distintos gobiernos, sino también los criterios de justicia y merecimiento que se expresan a través de las distintas políticas. Esta discusión nos permitirá reflexionar sobre qué valores portan las políticas y cómo inciden en la construcción de igualdades o desigualdades sociales legitimadas, con especial referencia a las desigualdades de género.

En la última unidad (IV) abordaremos la relevancia de los derechos sociales como marco para el desarrollo de las políticas sociales en general, y de la asistencia social en particular.

También presentaremos una introducción a conceptos básicos para el análisis de políticas sociales, en particular, nos detendremos en las fuentes de financiamiento de las políticas conformadas por los ingresos públicos, y la configuración del gasto público social en nuestro país. Esta discusión se orienta a tematizar los vínculos entre política tributaria y política social, y a considerar las implicancias distributivas de las dos formas de intervención estatal.

Finalmente, ofreceremos también una propuesta metodológica para investigar políticas estatales, así como una indicación fructífera para incorporar la dimensión discursiva en los análisis de las luchas tejidas en torno a cuestiones que se pueden tornar objeto de la intervención estatal.

El programa en su conjunto aspira a ofrecer elementos de análisis crítico de la política social, intervención que expone, en distintos momentos y ámbitos nacionales, qué sectores han predominado en la lucha por la distribución de bienes materiales y simbólicos.

## **OBJETIVOS**

Inscribir la comprensión de la política social en la problemática de la mercantilización de la fuerza de trabajo y los bienes necesarios para la vida.

Identificar la actividad contradictoria del Estado en el modo de producción capitalista: tensiones entre legitimación y acumulación.

Conocer el desarrollo histórico- conceptual del campo de la política social.

Problematizar los vínculos entre política social y orden de género.

Presentar las características más relevantes de los tipos de regímenes bienestaristas en los países centrales y en América Latina.

Caracterizar, analizar y debatir el complejo bienestarista argentino.

## **CONTENIDOS**

### **UNIDAD I**

#### **Intervenciones sociales del Estado y política social**

Intervenciones sociales del Estado. Política social y política laboral. Conceptualización de la política social: regulación de las condiciones de vida y reproducción social. El trabajo como mercancía ficticia. La problemática de la mercantilización de los bienes necesarios para la reproducción. La economía desarraigada y el doble movimiento (liberalización económica contra protección social). Funciones de la política social. La intervención estatal en la configuración del 'mercado' laboral. La contradicción interna al Estado entre legitimación y acumulación.

### **UNIDAD II**

#### **Estado capitalista y bienestar: contradicciones entre acumulación y legitimación**

Aspectos históricos del desarrollo de la política social y el Estado del bienestar en Europa occidental. Las formas de la intervención estatal temprana. Pauperismo y "cuestión social". Bismarck y el seguro social: la estrategia del 'palo y la zanahoria'. El *Informe Beveridge* y el concepto de seguridad social.

La emergencia de la intervención social del Estado: la desmercantilización y la constitución del 'salarizado'. La dinámica mercantilización- desmercantilización- remercantilización.

Regímenes de Estados de bienestar. Estado, mercado y familias: nexos en la producción de bienestar. Desmercantilización, defamiliarización y efectos de estratificación social. La dependencia del mercado y la dependencia familiar. Política social y órdenes de género. Aportes del feminismo a la política social.

La cuestión social y la intervención social del Estado en la periferia. Modelos bienestaristas en América Latina. La evolución de la intervención social del Estado en Argentina: características de la trayectoria histórica de institucionalización del sistema de protección social en el país. Principales rasgos del complejo bienestarista nacional. Las políticas 'corporativistas' o seguro social. El universalismo en Argentina. La asistencia social. Aspectos históricos.

### **UNIDAD III**

#### **Políticas sociales sectoriales en la Argentina reciente: previsión y asistencia**

Características de la organización de la previsión social. Las transformaciones recientes en las políticas de previsión social: contrastes entre la reforma previsional de los '90 y la 'contra-reforma' del período 2003-2015. El retorno neoliberal 2015-2019.

La historia institucional de la asistencia social y las concepciones sobre la pobreza. Problemáticas y debates actuales en asistencia social. El contrapunto entre la inclusión en arreglos universalizantes y las intervenciones focalizadas. Tensiones entre particularismo y universalismo.

### **UNIDAD IV**

#### **Discursos, derechos, recursos**

Derechos sociales y políticas sociales. El enfoque de derechos humanos y las políticas sociales.

Desigualdad, impuestos y gasto público social. Política tributaria y redistribución.

Una propuesta para investigar las políticas estatales: el proceso social tejido alrededor de cuestiones.

Un modelo de discurso social: la lucha discursiva por las necesidades.

## **BIBLIOGRAFIA** (en orden temático)

### **UNIDAD I**

- DANANI, Claudia (2009). “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”, en M. Chiara y M. Di Virgilio (organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*, Prometeo Libros, Buenos Aires. (Págs. 25-51).
- CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana (1993). “Política Social y regulación de la fuerza de trabajo”, en *Cuadernos Médico-sociales N° 65-66*. CESS. Rosario. (Págs. 3-13).
- BRITOS, Nora (2017), “Capítulo I. Karl Polanyi: economía arraigada, mercancías ficticias y doble movimiento”, en *La economía política de los derechos sociales: el potencial emancipatorio de la política de desmercantilización*, tesis doctoral (mimeo). Doctorado en Ciencia Política, CEA, UNC, 2017. (Págs. 16-89)
- OFFE, Claus (1990). “La política social y la teoría del Estado”, en Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, traducción del inglés por Antonio Escohotado, Alianza, Madrid. (Págs. 74-104).

### **UNIDAD II**

- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. (1993). “Las tres economías políticas del Estado del Bienestar”, “La desmercantilización en la política social” y “El Estado del Bienestar como sistema de estratificación”, en Gøsta Esping- Andersen, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons el Magnánim-IVEI, Valencia. (Págs. 25-107).
- FRASER, Nancy (2018) “Tras la desaparición del salario familiar: un experimento mental posindustrial” en *Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el estado a la crisis neoliberal*, trad. Cristina Piña Aldao, Traficantes de sueños, Quito- Madrid.
- MESA LAGO, Carmelo, “Seguridad social y desarrollo en América Latina”, en *Revista de la CEPAL N°28*, Santiago de Chile, 1986. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11398/028131146\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11398/028131146_es.pdf?sequence=1)
- SOLDANO, Daniela; ANDRENACCI, Luciano (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en L. Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo Libros y Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires. (Págs. 17-79).

### UNIDAD III

- CURCIO, Javier (2011): “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI”, en C. Danani y S. Hintze (coords.): *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento. (Págs. 33 a 60).
- BECCARIA, Alejandra y DANANI, Claudia (2011): “La contra-reforma previsional argentina (2004-2008): aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección”, en C. Danani y S. Hintze (coords.): *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines, UNGS. (Págs. 103-151).
- BRITOS, Nora, CARO, Rubén (2019). “Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la Alianza Cambiemos”, en M. Nazareno, S. Segura y G. Vázquez (editores), *‘Pasaron cosas’. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*, Editorial Brujas/ Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Córdoba. (Págs. 245-265). Disponible en <http://hdl.handle.net/11086/14448>
- DANANI, Claudia, “Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales”, en *Revista Sociedad* 37, UBA. (Págs. 77-94). Disponible en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/2973>

### UNIDAD IV

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2006), “Los derechos sociales como derechos”, en *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Editores del Puerto, Buenos Aires. (Págs. 1-46).
- LÓPEZ ACCOTTO Alejandro, MARTÍNEZ, Carlos R., MANGAS, Martín y PAPARAS, Ricardo (2016), “Los recursos públicos” (Págs. 49-74) y “El gasto público” (Págs. 75-104), en *Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- OSZLAK, Oscar; O' DONNELL, Guillermo (1995), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes*, vol. 2, núm. 4, 1995, Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires, Argentina (Págs. 99-128). Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- FRASER, Nancy (1991), “La lucha por las necesidades”, en *Debate Feminista*, año 2, vol. 3, México. (Págs. 3-40).

**Nota:** otros títulos pueden ser recomendados, de acuerdo a los temas, su vigencia e interés de los estudiantes.

### **MODALIDAD DE DICTADO Y EVALUACIÓN**

El dictado se basa fundamentalmente en presentaciones conceptuales de los principales problemas y textos del programa, a cargo de los docentes responsables. Mientras persistan las medidas sanitarias que impiden la actividad presencial, las clases se dictarán en forma sincrónica y asincrónica, a lo que se agregarán presentaciones, elementos para facilitar la lectura y otros recursos. Se promoverá la participación activa de las y los cursantes. De acuerdo al Régimen de enseñanza vigente, durante 2021 se tomarán dos instancias evaluativas y una tercera recuperatoria.

**Recomendación:** la consulta es una importante herramienta para los y las estudiantes, pero en especial para quienes se encuentran en condición libre.

**DÍA Y HORARIO DE CLASES:** jueves 18 hs. - 20 hs.

**HORARIOS DE CONSULTA:** reuniones a definir según demanda. Consulta permanente a través del foro de consultas del aula virtual.