



Facultad de Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Córdoba

POLÍTICAS SOCIALES DEL ESTADO

PROGRAMA ANALÍTICO 2020

Licenciatura en Trabajo Social | 4° año | Plan 2004

EQUIPO DE CÁTEDRA

Profesora Titular: Dra. Nora Britos

Profesor Adjunto: Lic. Rubén Caro

Profesor Asistente: Ab. Claudio Guiñazú

FUNDAMENTACIÓN

“El mercado es usado como un arma política dirigida (...) contra categorías particulares de población para propósitos particulares. Es exactamente la función y propósito de la ortodoxia neoliberal ocultar este uso discrecional de las fuerzas de mercado que es empleado por las autoridades políticas para propósitos estratégicos no autoevidentemente naturales o legítimos”. Claus Offe

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 (que puede ser altamente diferenciada) de las condiciones de vida de

la población, 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 Offe¹, 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 (como dijimos, diferenciada) de dimensiones 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”².

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

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

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”³. En este sentido, los ‘filtros’ nacionales son relevantes para comprender la configuración de cada régimen bienestarista.

En el programa se atiende en la primera unidad 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 cuestión social. El par conceptual público-privado adquiere relevancia especial en relación con la intervención social del Estado: la delimitación de lo público y lo privado es histórica y contingente, y está sujeta a distintas luchas por su interpretación y redefinición. Asimismo, se analiza la relación compleja entre políticas sociales y derechos sociales. Se introducen también discusiones sobre la relación entre Trabajo Social y política social.

En la segunda unidad 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. A continuación analizamos conceptualizaciones sobre el Estado de bienestar, a la luz de un texto clásico de Claus Offe que lo presenta como una de las condiciones de compatibilización entre capitalismo y democracia en los países centrales.

Posteriormente presentamos los aportes de Gøsta Esping-Andersen con su tipología de regímenes de Estados de bienestar, y en particular, los conceptos centrales de desmercantilización, desfamiliarización y papel del Estado en la estratificación social. También proponemos una clarificación sobre tres conceptos centrales en el campo: asistencia, seguro social y seguridad social, con un breve texto de Maurizio Ferrera. En la misma unidad, planteamos que la política social no es neutral con respecto al

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.

sostenimiento y validación de distintos órdenes de género, proponiendo criterios normativos para evaluar políticas en términos del par reconocimiento/ redistribución.

En la tercera unidad, enfocamos el desarrollo histórico de las políticas sociales en América Latina y en este marco, en la Argentina, a la luz de la idea de que 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 los textos seleccionados, aunque se hará referencia a las transformaciones en las décadas de 1990 y 2000 en el marco de las exposiciones. El caso argentino 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. En la unidad se propone una reconstrucción histórica de los principales rasgos de cada tipo de política y de su desarrollo histórico. También nos detenemos en los principales tributos que se aplican en Argentina y sus características, así como en el concepto de gasto público social.

En la cuarta unidad, 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 política 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. La asistencia social será analizada también en clave de derecho social.

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. Introducción al problema de la mercantilización del trabajo y de los bienes y servicios necesarios para la vida. Cuestión social, Estado y políticas sociales. Políticas sociales, ciudadanía y democracia. Lo público, lo privado y sus fronteras cambiantes. La lucha por las necesidades en el espacio público: la constitución de actores sociales. El discurso en las luchas por necesidades. El concepto de derechos sociales. Los derechos sociales y las políticas sociales. Las políticas sociales y el Trabajo Social.

UNIDAD II

Estado capitalista y bienestar: contradicciones entre acumulación y legitimación

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).

La emergencia de la intervención del Estado: la desmercantilización y la constitución del 'salarizado'. La dinámica mercantilización- desmercantilización- remercantilización. La suspensión temporaria de la contradicción entre capitalismo y democracia: Estado de bienestar keynesiano y democracia de competencia entre partidos.

Conceptos centrales del campo bienestarista: asistencia, seguro social y seguridad social.

Regímenes de Estados de bienestar. Estado, mercado y familias: nexos en la producción de bienestar. Desmercantilización, desfamiliarización 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.

UNIDAD III

Las políticas sociales en Argentina en clave latinoamericana

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. Características de la organización de la previsión social. La historia de la asistencia social. Desigualdad, impuestos y gasto público social.

UNIDAD IV

Seguridad social y asistencia social: transformaciones recientes

Las transformaciones en las políticas de previsión social. De la ampliación de la cobertura a través de la suavización de los criterios contributivos (universalización del corporativismo) a la dualización de las prestaciones (jubilación versus pensión universal para el adulto mayor). Reformas regresivas en clave neoliberal. Afinidades electivas con el Fondo Monetario Internacional y sus 'recomendaciones' para la reforma previsional. Los usos neoliberales del universalismo.

Problemáticas y debates en asistencia social. Asistencia, trabajo y cooperativismo. Derechos sociales y asistencia.

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).
- 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)
- COURTIS, Christian; ABRAMOVICH, Víctor (2001). "Los derechos sociales como derechos exigibles", en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (4), 2. (Págs. 7-31).
- RABOTNIKOF, Nora (2008). "Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas", en: *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 32, Quito. (Págs. 37-48)
- FRASER, Nancy (1991). "La lucha por las necesidades", en *Debate Feminista*, año 2, vol. 3, México. (Págs. 3-40)
- BRITOS, Nora (2014). "Políticas sociales y condiciones laborales en Trabajo Social", exposición en panel *Condiciones laborales, XXVII Congreso Nacional de Trabajo Social*, Paraná, 11, 12 y 13 de setiembre de 2014. Disponible en <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/5632>

UNIDAD II

- 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, (1992). "Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar Keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización" en C. Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Edit. Sistema, Madrid. (Págs. 55-88).

- 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).
- FERRERA, Maurizio (2006), Capítulo II, “La esencia del welfare state”, parte 3 Asistencia, seguro y seguridad social, en *Modelli di solidarieta. Política e riforme social nelle democrazie*, Società Editrice Il Mulino, Bologna. Traducción: Nora Britos
- 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.

UNIDAD III

- MESA LAGO, Carmelo (1986) “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
- GOLBERT, Laura y ROCA, Emilia (2010). “De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales”. En: *Revista de Trabajo*, Año 6, N° 8, Enero/Julio, Buenos Aires. (Págs. 29-51).
- GOLBERT, Laura (2008). “Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón”, en Carolina Barry, Karina Ramacciotti y Adriana Valobra (editoras), *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*, Editorial Biblos. (Págs. 19-50).
- LO VUOLO, Rubén (2007). “Un siglo de previsión social”, en Susana Torrado (compiladora), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, Edhasa, Buenos Aires. (Págs. 505-540).
- NUN, José (2011). “Gasto público e impuestos” y “El sistema tributario argentino”, en *La desigualdad y los impuestos (I)*, Capital Intelectual, Buenos Aires. (Págs. 41-70).
- VARGAS DE FLOOD, María Cristina (2006), “Definiciones del gasto público social”, en *Política del gasto social. La experiencia argentina*, La Colmena, Buenos Aires. (Págs. 8-19).

UNIDAD IV

- 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. Disponible en <http://hdl.handle.net/11086/14448>

- BRITOS; Nora (2019) “La política social en el centro de la regulación regresiva neoliberal. El retorno del FMI y los cambios en el sistema previsional”, mimeo.

- GRONDONA, Ana (2017). “La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una historia del presente”, en Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (coordinadoras), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Editorial Biblos, Buenos Aires. (Págs. 61-82).

- MALDOVAN BONELLI, Johanna; YNOUB Emanuel, MOUJÁN, Lucio y MOLER Emilce (2017). “Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social”, ASET, Congreso Nacional de Estudios del Trabajo “El trabajo en conflicto. Dinámicas y expresiones en el contexto actual”, Buenos Aires, 2017.

Disponible en http://www.citra.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/MALDOVAN_ASET.pdf

- HOPP, Malena (2018). “De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina”, en *Ciudadanías. Revista de políticas sociales urbanas* N° 2, 1° semestre 2018. EDUNTREF. (Págs. 113-142). Disponible en http://ciudadanias.untref.edu.ar/n2_dossier_art5.php

Nota: se propondrá bibliografía adicional para los trabajos prácticos. 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. Se promoverá la participación activa de las y los cursantes. En cuanto a los parciales y prácticos, los **parciales** se tomarán en distintas modalidades: individuales y grupales, escritos u orales. Los **prácticos** se desarrollarán durante o al finalizar una unidad temática. Serán individuales o grupales, áulicos o extra-áulicos, relacionados al programa de la materia.

Las modalidades anteriormente descritas corresponden a estudiantes en condición de regulares y promocionales, irán variando durante el transcurso del año académico y se enunciarán con suficiente antelación.

CONDICIONES DE ESTUDIANTES

Regulares

Para alcanzar la regularidad en una asignatura anual los y las estudiantes deberán aprobar:

a) 2 (dos) exámenes parciales -modalidad oral o escrita según criterio de la cátedra- sobre 3 (tres) administrados, con nota de 4 (cuatro) puntos como mínimo. El tercer parcial tiene carácter de recuperatorio; podrán acceder al mismo, quienes no aprobaran o hubieran estado ausentes en uno de los dos (2) parciales. El recuperatorio será tomado después del segundo parcial, y se evaluarán los temas correspondientes al examen reprobado o en el que hubieren estado ausentes.

b) 2 (dos) de un mínimo de 4 (cuatro) trabajos prácticos con nota de 4 (cuatro) puntos como mínimo.

Promocionales

La promoción reconoce dos modalidades: indirecta y directa. Los y las estudiantes que alcancen la promoción directa no requieren de instancia integradora para aprobar la asignatura, deberán firmar el Acta de promoción en el turno dispuesto para ello. La nota consignada en el Acta será producto del promedio de las notas de las evaluaciones parciales realizadas.

Para obtener la **promoción directa** deberán:

a) Aprobar 2 (dos) parciales con un mínimo de 8 (ocho) puntos.

b) Aprobar 2 (dos) de un mínimo de 4 (cuatro) trabajos prácticos evaluables con un mínimo de 8 (ocho) puntos.

Para obtener la **promoción indirecta**, los/ las estudiantes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Aprobar 2 (dos) parciales con un promedio mínimo de 7 (siete) puntos, siempre y cuando se hubiera obtenido nota mínima de 6 (seis).

b) Aprobar 2 (dos) de un mínimo de 4 (cuatro) trabajos prácticos evaluables con un mínimo de 7 (siete) puntos.

La aprobación de la asignatura se alcanza con un mínimo de 7 (siete) puntos, a través de una instancia integradora que consistirá en un coloquio o una producción escrita, según criterio de la cátedra. La instancia integradora deberá llevarse a cabo al cierre del dictado de las clases o en el primer turno de examen posterior a la finalización de la asignatura. Si la/ el estudiante no se presentase a la instancia integradora o no alcanzara el puntaje mínimo de 7 (siete) puntos, reviste la condición de regular.

Libres

Los y las estudiantes podrán inscribirse a presentar exámenes finales en la condición de libre. Los y las estudiantes que no alcancen los requisitos y condiciones exigidas para obtener la condición de regular revisten la condición de libre.

Para aprobar la asignatura, la/el estudiante en condición de libre deberá rendir contenidos teóricos y prácticos en un examen con dos instancias, escrita y oral, siendo la primera de carácter eliminatorio. Las/os estudiantes que alcanzaran en la instancia escrita un mínimo de 4 (cuatro) puntos, podrán rendir la instancia oral, sobre la totalidad de los contenidos incluidos en el último programa dictado por la cátedra. Si alcanzara un mínimo de 4 (cuatro) puntos en esta última instancia, se considerará aprobado. La nota final, que se consignará el Acta de Examen, resultará del promedio de las calificaciones obtenidas en la instancia escrita y oral.

Recomendación: la consulta es una importante herramienta para los y las estudiantes, pero en especial para aquellos/as en condición libre.

DÍA Y HORARIO DE CLASES: JUEVES 18 - 20 HS.

HORARIOS DE CONSULTA: JUEVES 17-17.45 HS. BOX 6