

Este documento ha sido descargado de:  
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión  
Pública *del* Conocimiento  
Académico y Científico**

**<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS**

**Escuela Municipal de Seguridad Local**  
**Formación Inicial de la Policía de Prevención Local de General Pueyrredón**  
**Plan de Formación Complementario**  
**Universidad Nacional de Mar del Plata – Facultad de Derecho**

**Curso: El mundo del trabajo en la ciudad de Mar del Plata**

---

**Clase 3: Políticas Sociales**

Mg. Marcos Gallo  
Grupo Estudios del Trabajo (FCEyS, UNMdP)

**1 - Concepto de políticas sociales**

---

Las políticas sociales constituyen un conjunto de estrategias de intervención social que tratan de morigerar las situaciones de desigualdad que son propias de una economía capitalista. Por economía capitalista debe entenderse a una forma particular de organizar la producción y la distribución de la riqueza, caracterizada por:

- Propiedad privada de los medios de producción (edificios, maquinarias, equipos de producción, tierras, recursos naturales, etc.)
- Relaciones de compra-venta organizadas en mercados como principal forma de distribución de la riqueza.
- Trabajo asalariado como principal forma de organización de la fuerza laboral.

Las políticas sociales intervienen en diferentes ámbitos de la vida social. Así, es posible identificar dentro de las políticas sociales aquellas que intervienen en el ámbito del empleo; en las instituciones educativas; en el sistema de salud; y en los sistemas de seguridad social y de asistencia social (Soldano y Andrenacci, 2006).

Así, dentro de las políticas sociales es posible identificar, entre otras:

- Políticas educativas
- Políticas sanitarias
- Políticas laborales
- Políticas de ingresos

## **2 - El Estado de Bienestar y las políticas sociales en el marco de la sociedad salarial**

En términos históricos, las políticas sociales alcanzan su máximo desarrollo a mediados del siglo XX, en el marco del apogeo del Estado de Bienestar. El Estado de Bienestar es una forma particular de organización del Estado, en la que el mismo interviene en distintos ámbitos de la vida social con la finalidad de garantizar a todos los ciudadanos un piso mínimo de bienestar, independientemente de sus ingresos o de su situación laboral.

El Estado de Bienestar alcanza su plena vigencia entre el final de la Segunda Guerra Mundial y mediados de la década de los setenta en los países desarrollados, y también, aunque en menor medida, en Argentina y en otros países de América Latina. Durante este período el Estado garantizaba a todas las personas el acceso a la salud, la educación primaria y secundaria -y en algunos países también la universitaria-, la percepción de una jubilación a partir de una edad determinada, seguro de desempleo en caso de despido, licencias por maternidad y enfermedad, pensiones por invalidez, vacaciones pagas para todos los trabajadores y, en algunos casos, el pago de un ingreso mínimo con independencia de la realización de una actividad laboral. En el marco del Estado de Bienestar predomina el paradigma de las políticas sociales universales, es decir, una amplia batería de beneficios y protecciones otorgados a todas las personas, sin distinción de su situación económica y social.

Durante esta época, que el historiador inglés Eric Hobsbawm (1998) caracteriza como la “edad de oro del capitalismo”, los países en los cuales el Estado de Bienestar había alcanzado un desarrollo considerable aplicaban políticas económicas que les permitían reducir la desocupación hasta niveles extremadamente bajos. En estas condiciones tomó forma lo que Robert Castel (1997) denomina sociedad salarial. Este concepto hace referencia a una forma de organización social en la que la mayoría de los individuos cuenta con la perspectiva segura de un trabajo registrado y estable, en la cual predomina el pleno empleo y donde el solo hecho de tener un trabajo otorga a las personas una seguridad no necesariamente ligada a las riquezas que hayan podido acumular.

Entonces, durante la “edad de oro del capitalismo” (aproximadamente entre 1945 y 1975) el Estado de Bienestar, las políticas sociales universales y la sociedad salarial se articularon para conformar sociedades crecientemente igualitarias, donde todos los ciudadanos podían contar con el acceso a servicios y derechos sociales básicos.

### Conceptos centrales de esta sección:

- Estado de Bienestar
- Políticas sociales universales
- Sociedad salarial

### **3 - Crisis de la sociedad salarial y desmantelamiento del Estado de Bienestar**

---

Este modelo de sociedad entró en crisis a mediados de los años setenta y comenzó un rápido proceso de deterioro en las décadas de los ochenta y noventa. En estos años, a raíz de una serie de complejas transformaciones económicas y sociales, tuvo lugar un ascenso sostenido del desempleo, una caída de los salarios y un deterioro generalizado de las condiciones laborales. Este proceso afectó a muchos países desarrollados y, con mucha más intensidad, a América Latina y a Argentina en particular.

Estas transformaciones fueron acompañadas por un marcado incremento de la desigualdad social y un notorio aumento de la pobreza y la marginalidad, ocasionando que amplios sectores de la población, anteriormente integrados en el marco de la sociedad salarial y de las políticas sociales universales, pasaran a ser víctimas de un proceso de desintegración y exclusión social cada vez más extenso y profundo.

Ante este panorama, a comienzos de la década de los noventa en Argentina se inició un amplio conjunto de reformas estructurales que desmantelaron el Estado de Bienestar y redujeron el alcance y la calidad de muchos servicios sociales básicos (como salud y educación) que formaban parte esencial de las políticas sociales universales.

Asimismo, en un contexto de creciente desempleo y aumento del trabajo no registrado, muchos derechos laborales fueron reducidos o eliminados en nombre de la *flexibilización laboral*. Así, en Argentina la crisis de la sociedad salarial y el desmantelamiento del Estado de Bienestar alcanzaron en los años noventa una intensidad extraordinaria, agravando las situaciones de incertidumbre, pobreza y exclusión en los que caían amplios sectores de la población.

En este contexto, el paradigma de las políticas sociales universales fue reemplazado por el de las políticas sociales focalizadas. Estas últimas se basan en la detección e identificación de personas o de grupos sociales que padecen una necesidad específica, y que por ello mismo resultan elegibles para ser beneficiarios de una ayuda determinada. Es decir que, a diferencia de las políticas universales, las políticas sociales focalizadas están limitadas en su alcance a personas o grupos que evidencian estar pasando por una situación de necesidad.

En tal sentido, una característica importante de las políticas focalizadas es que actúan una vez que es detectada una situación de necesidad. O sea que la política focalizada actúa *con posterioridad* al padecimiento de una privación o de una necesidad por parte de un determinado sector social. En cambio, las políticas universales buscan evitar que esa situación de privación o de necesidad tenga lugar. En otras palabras, las políticas universales son *preventivas* (buscan evitar el crecimiento de la desigualdad social y el surgimiento de situaciones de pobreza), mientras que las políticas focalizadas son *paliativas* (actúan después de que el surgimiento de una situación de pobreza es detectado).

De acuerdo a Franco (1996), otras características definitorias de las políticas sociales focalizadas son:

-Una mayor diversificación en el diseño, implementación, control y financiamiento de las políticas sociales como alternativa al monopolio estatal. Es decir, se promueve que todas estas funciones estén a cargo de distintas organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, fundaciones, organizaciones religiosas, empresas, etc), a diferencia de las políticas universales, cuya prestación está fundamentalmente a cargo del Estado.

-Descentralización jurisdiccional que transfiera funciones desde los organismos centrales a los estados locales. Esto significa que se procura que el Estado nacional delegue la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas sociales en los Estados provinciales y/o municipales.

-Búsqueda de fuentes alternativas de recursos que complementen a la financiación estatal (cofinanciación). De esta manera se busca que distintas organizaciones de la sociedad civil, además de participar en el diseño e implementación de las políticas sociales, contribuyan con su financiamiento. En este sentido, ha resultado particularmente importante el aporte de fondos provenientes de agencias internacionales (FAO, UNESCO, UNCTAD, etc.) y/o de organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.).

-Subsidio a la demanda en lugar de a la oferta. Esto significa que, en lugar de invertir recursos para reducir el costo de un determinado bien o servicio, se otorgue el dinero directamente a los beneficiarios, para que de esa forma puedan pagar los bienes o servicios que necesitan.

-Maximización de impacto mediante la selección de los beneficiarios y de sus necesidades. En este sentido, una de las finalidades de la focalización es restringir el alcance de la política social sólo a aquellos sectores que más la necesiten. De esa manera, supuestamente, sería posible obtener mejores resultados con una menor cantidad de recursos.

Paradójicamente, muchas veces los procedimientos de detección y selección de los beneficiarios, así como el seguimiento y la evaluación del impacto de la política, requieren una enorme cantidad de recursos que no llegan a los beneficiarios. De esta manera se pierde el sentido de la focalización, ya que en algunos casos se podrían diseñar políticas sociales más eficientes y menos costosas con una focalización menos estricta.

Asimismo, en el contexto de las grandes crisis económicas que atravesó nuestro país en las últimas dos décadas, algunas políticas sociales fijaron criterios de focalización que eran cumplidos por cientos de miles de personas. Así, el “foco” al que las políticas estaban dirigidas se volvió tan grande que en los hechos algunas políticas sociales “focalizadas” se terminaron convirtiendo en “universales”. El ejemplo más claro de esto fue el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Implementado a comienzos del año 2002 para paliar las situaciones de desempleo y pobreza generadas por la crisis que

atravesaba el país en ese momento, este programa llegó a tener más de dos millones de beneficiarios. En efecto, puede decirse que existe una amplia zona intermedia en la cual la frontera entre políticas sociales “focalizadas” y “universales” resulta muy borrosa.

Conceptos centrales de esta sección:

-Crisis del Estado de Bienestar

-Crisis de la sociedad salarial → Altas tasas de desempleo → Aumento de la desigualdad y de la pobreza

-Políticas sociales focalizadas

#### **4 - Principales programas sociales implementados en nuestro país en las últimas dos décadas**

---

A continuación se mencionan algunas de las principales políticas sociales aplicadas en nuestro país durante los últimos veinte años. Estos programas son sólo algunos de los muchos que se han implementado y resultan destacables por el alcance y el impacto que han tenido. Asimismo, los cinco programas enumerados aquí comparten la característica de que son fundamentalmente políticas de ingresos, es decir, tratan de cubrir una situación de necesidad mediante el otorgamiento de una suma de dinero que complementa el ingreso de individuos y/o familias. Cabe destacar que otro tipo de programas, como los que operan a través de los sistemas de salud y educación, también entran dentro del concepto de políticas sociales.

**Programa Trabajar**: este fue un Programa de Empleo Transitorio que se inició en 1996 y tuvo como antecedentes al PROAS (Programa de Asistencia Solidaria) y al PRENO (Programa de Entrenamiento Ocupacional). A través del mismo el Ministerio de Trabajo financiaba una ayuda económica no remunerativa y tenía por finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. La ejecución debía estar a cargo de organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONGs sin fines de lucro, que debían proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras. La población beneficiaria estaba compuesta por trabajadores desocupados, personas de bajos recursos y escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participando en algún otro programa de características similares. Los Programas se realizaron en tres etapas dando lugar al Trabajar I, II y III. En 1997, se inició el segundo tramo con características similares al Programa Trabajar I. La evaluación

del mismo fue realizada un año después por técnicos del Banco Mundial y tuvo como objetivo estimar la transferencia neta de ingresos a la población beneficiaria.

**Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**: este Plan se inició el 4 de enero de 2002, para dar respuesta a la grave situación social de ese momento. El objetivo fue el de dar una ayuda económica (\$150), a las jefas y jefes de hogar desocupados para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Quienes se beneficiaban con el Plan debían cumplir con los siguientes requisitos: ser jefa o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o estar embarazada la cónyuge del jefe o la beneficiaria. Los hijos menores debían tener escolaridad regular y cumplir con los controles sanitarios y de vacunación. Los mayores de 60 años debían ser desocupados y no tener beneficios previsionales. Los beneficiarios debían realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación.

**Asignación Universal por Hijo**: la Asignación Universal por Hijo (AUH) es un seguro social otorgado a personas desocupadas, o que trabajan en el mercado informal o en puestos de trabajo asalariados no registrados. Consiste en una suma de dinero otorgada por cada hijo menor de 18 años o hijos discapacitados a cargo. En rigor, se considera que los beneficiarios son los menores o discapacitados a cargo del adulto responsable que percibe la asignación. Se trata, por lo tanto, de una extensión del régimen de Asignaciones Familiares Contributivas (AFC) a los trabajadores desocupados, a los cuentapropistas informales y a los asalariados no registrados. Cabe destacar que el régimen de AFC existe en nuestro país desde hace muchas décadas y consiste en una suma de dinero otorgada por el Estado a los trabajadores asalariados registrados con menores a cargo. El financiamiento tanto de la AUH como de la AFC está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Para percibir la AUH son requisitos que los menores beneficiarios cumplan con los controles sanitarios y con el plan de vacunación obligatorio, así como su concurrencia a un establecimiento educativo público.

La AUH entró en vigor en octubre de 2009. A partir de mayo de 2011, las prestaciones se complementaron con el lanzamiento de la Asignación Universal por Embarazo (AUE), que se otorga a las futuras madres que se encuentren en las doce o más semanas de gestación. A comienzos del año 2015 alrededor de 3.600.000 niños y adolescentes se encuentran cubiertos por esta asignación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Página 12, 22/03/2015, "Hay una camino de reparación". Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-268724-2015-03-22.html>

**Plan Progresar:** este Plan consiste en una suma de dinero otorgada a los jóvenes argentinos de entre 18 y 24 años inclusive que acrediten estar inscriptos o asistan a instituciones educativas habilitadas de cualquier nivel, incluyendo la formación en oficios.

Pueden acceder al Plan los jóvenes que cumplan con las siguientes condiciones: desocupados o trabajadores formales en relación de dependencia; trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo o que se desempeñen en la economía informal; monotributistas sociales o trabajadores del servicio doméstico; titulares de la Prestación por Desempleo, autónomos, monotributistas o quienes perciban una jubilación o pensión, o una pensión no contributiva nacional, provincial o municipal, o sean titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social.

En todos los casos el ingreso que perciba el titular debe ser inferior o igual al triple del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Las mismas condiciones se aplican al grupo familiar.

A comienzos de 2015 el Plan Progresar alcanza a cerca de 570 mil beneficiarios<sup>2</sup>.

**Moratorias previsionales:** las sucesivas moratorias previsionales implementadas por el Estado nacional desde 2006 en adelante permitieron el acceso a una jubilación a personas en edad de jubilarse que no cumplían con el requisito de los treinta años de aportes exigidos por la ley. Dados los elevados índices de desempleo y trabajo en negro que padeció la sociedad argentina durante las últimas décadas, hacia el año 2006 un gran número de adultos mayores estaba en esa condición, de manera que al día de hoy más de tres millones de personas pudieron jubilarse gracias a las moratorias<sup>3</sup>.

## 5 - Artículo periodístico para analizar

---

A continuación le sugerimos la lectura del siguiente artículo. Luego, en base a lo estudiado en clase, le solicitamos que responda las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Por qué el autor considera necesario la implementación de políticas sociales?
- 2) ¿Qué relación hay entre políticas sociales, distribución del ingreso y justicia social?
- 3) ¿Según el autor, qué función debe cumplir el Estado en lo que se refiere al desarrollo social?

---

<sup>2</sup> Página 12, 13/03/2015, "Más fondos y más facilidades para estudiar". Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-268063-2015-03-13.html>

<sup>3</sup> Página 12, Últimas Noticias, 13/08/2014, "Dictamen para la moratoria previsional". Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-252900-2014-08-13.html>



**Página 12**, 19 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-189943-2012-03-19.html>

## **Políticas sociales, ¿universales o focalizadas?**

Por Norberto Alayón \*

Empecemos por el final, afirmando, en una suerte de consigna: políticas sociales universales, sí; focalizadas, también.

El fundamentalismo neoliberal, en su perspectiva de arrasar con los derechos sociales, propició e impulsó con éxito la implementación de políticas focalizadas para “atacar” la pobreza, en desmedro de las políticas universales que tienden a garantizar los derechos para el conjunto de la población. Ya es suficientemente conocido el fracaso del neoliberalismo y de sus políticas sociales para enfrentar a fondo el drama de la pobreza. De todos modos, hay que reconocer que las políticas sociales –por sí solas, por más progresistas que sean– no resultan suficientes para contrarrestar el desempleo, el subempleo o para erradicar la pobreza. La existencia de la pobreza deviene y está en la propia naturaleza del sistema capitalista. La esencia del capitalismo se centra en la búsqueda de ganancia y en la acumulación privada, en desmedro de la distribución equitativa de la riqueza socialmente producida (es decir, por todos).

Pero el carácter básicamente antidemocrático del capitalismo se puede (y se debe) atenuar o neutralizar políticamente por la acción del Estado, mediante el derecho laboral y las políticas sociales. El desarrollo económico no implica automáticamente desarrollo social. Para ello es necesario que el desarrollo económico vaya acompañado de vigorosas políticas de Estado, de carácter distributivo, que apunten a atacar la pobreza y que tiendan hacia una mayor igualdad. Como dijera el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos, “el Estado es un animal extraño, mitad ángel y mitad monstruo, pero, sin él, muchos otros monstruos andarían sueltos, insaciables, a la caza de ángeles indefensos. Mejor Estado, siempre; menos Estado, nunca”.

Por cierto no es lo mismo la apropiación de riqueza por la vía de un salario significativo que perciban los trabajadores, que su distribución por la vía de políticas de subsidios, políticas asistenciales, etc. Por supuesto, la variante preferida debiera ser la apropiación directa de riqueza por parte de los trabajadores, y si se tuviera que optar entre apropiación y distribución, la alternativa óptima sería la primera.

No obstante, resulta estratégica la defensa, la reivindicación y el fortalecimiento de los derechos sociales y la existencia de amplias y crecientes medidas de inversión en lo social, ya que cumplen una función de redistribución de la riqueza y de contribución hacia una mayor igualdad en la sociedad. Toda medida que procure mejorar la distribución (primaria o secundaria) de la riqueza requiere ser apoyada firmemente. Por ejemplo, la moratoria previsional y la permanente actualización de las jubilaciones, la Asignación Universal por Hijo y también los subsidios (al transporte, a la luz, al gas, al agua, al boleto estudiantil, las exenciones a discapacitados, los descuentos a jubilados, los créditos diferenciados, etc.) significan importantes políticas de distribución secundaria de la riqueza.

Lo primero que suelen atacar y reducir los gobiernos conservadores son las políticas de bienestar social, que constituyen el aspecto más democrático de la acción pública, en tanto van dirigidas hacia el campo de los sectores populares de la sociedad. Por el contrario, los gobiernos que asuman una perspectiva progresista deben ampliar al máximo posible las políticas sociales (universales y focalizadas) en beneficio de los sectores sociales históricamente más castigados.

El empleo formal, los salarios dignos, las políticas sociales universales y las políticas asistenciales, nos conectan con una propuesta de sociedad que tienda hacia la integración y no hacia la exclusión; que tienda hacia la equidad y no hacia la injusticia social; que tienda hacia el fortalecimiento de una nación para todos y no hacia la dualización de sus habitantes, con derechos marcadamente diferenciados, según pertenezcan a uno u otro sector social.

En nuestras injustas sociedades (capitalistas), todo lo que se les transfiere a los sectores sociales previamente empobrecidos y vulnerados es siempre inferior a lo que les corresponde como seres humanos. De ahí que, sin dudar, nos posicionamos a favor de las políticas sociales universales en primer término, pero también defendemos las políticas sociales de asistencia, de subsidios, etc., toda vez que contribuyen a sostener o realizar un mayor bienestar de los sectores trabajadores o de conjuntos con necesidades particulares.

\* Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

## **6 - Bibliografía**

-Castel, R. (1996). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Primera Edición. Editorial Paidós. Buenos Aires.

-Franco, R. (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". Revista de la CEPAL núm. 58.

-Hobsbawm, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Primera edición. Editorial Crítica. Buenos Aires.

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