





# Revista de Ciencias Sociales

Universidad de Costa Rica      Número Especial 135-136 (I-II), 2012, Edición trimestral

---

ISSN 0482-5276

DIRECTOR      Daniel Camacho Monge  
REVISTA.cs@ucr.ac.cr

EDITORA      María Fernanda Arguedas Abarca  
mariafernanda.arguedas@ucr.ac.cr

ASISTENTES DE EDICIÓN:      Ana María Acosta Barrientos  
Flavio Mora Moraga

INFORMACIÓN      <http://revistacienciasociales.ucr.ac.cr>  
Teléfono: (506) 2511-8703

CORRESPONDENCIA      Apartado 49-2060  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
Costa Rica, América Central  
REVISTA.cs@ucr.ac.cr

CANJES      Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información  
Unidad de Selección y Adquisiciones-Canje  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica  
canje@sibdi.bld.ucr.ac.cr

SUSCRIPCIONES      Editorial Universidad de Costa Rica  
Apartado Postal 11501  
2060 Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
distribucionyventas.siedin@ucr.ac.cr

VALOR DE LA SUSCRIPCIÓN      Costa Rica ₡1500 cada ejemplar. Anual ₡6000  
América Latina, Asia y África \$20.00. Resto del mundo \$80.00

---

ESTA REVISTA FUE FUNDADA EN 1956.  
2008. Premio Juan Carlos Portantiero, otorgado por el  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

---



© 2011  
Prohibida la reproducción total o parcial.  
Todos los derechos reservados.  
Hecho el depósito de ley



Algunos derechos reservados bajo Licencia  
Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Costa Rica.



# Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica

## CONSEJO EDITORIAL

Ana Cecilia Escalante	Escuela de Sociología
Omar Hernández	Escuela de Antropología
Erick Hess	Escuela de Ciencias Políticas
Henning Jensen	Escuela de Psicología
María Pérez	Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva
† Jorge Mario Salazar	Escuela de Historia
Gilbert Vargas	Escuela de Geografía
Ronny Viales	Escuela de Historia

## COMITÉ CONSULTIVO INTERNACIONAL

<i>Raúl Benítez Manaut</i>	Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM
<i>Leticia Calvario Martínez</i>	Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la H. Cámara de Diputados, México
<i>Ricardo Córdova Macías</i>	Fundación Guillermo Ungo, El Salvador
<i>Olivier Dabène</i>	Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po)
<i>Fernando Díaz Orueta</i>	Universidad de la Rioja, España
<i>Francisco Hidalgo Flor</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Ana Isla</i>	Universidad de Toronto, Canadá
<i>María Luisa Lourés Seoane</i>	Universidad Complutense de Madrid
<i>Geoffrey Pleyers</i>	CADIS, Centro de Análisis y de Intervención Sociológica, EHESS, París
<i>Carlos Rafael Rea Rodríguez</i>	Universidad Autónoma de Nayarit, México
<i>Marcos Roitman Rosemann</i>	Universidad Complutense de Madrid
<i>Gerardo Tunal Santiago</i>	Universidad Autónoma Metropolitana, UAM. México

---

La Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica es una publicación trimestral. Difunde los resultados de trabajos científicos de investigación en la ciencia social, producidos por esta universidad en las múltiples disciplinas de esa área. Algunas de estas son: Antropología, Sociología, Psicología, Ciencias Políticas, Ciencias de la Comunicación, Economía, Historia, Educación, Trabajo Social, Geografía, etc. Publica también trabajos de investigadores nacionales e internacionales externos a la Universidad de Costa Rica, que acaten los lineamientos de la revista y sean efectivos aportes a la ciencia social. Esta es una revista temática y como tal, desarrolla uno o varios temas en cada número, a partir de las disciplinas señaladas.

La Revista se dirige a profesionales, investigadores, profesores y estudiantes de las diversas ramas de las Ciencias Sociales y es accesible para un público general con formación media.

Cuenta con un Consejo Editorial multidisciplinario y con un Comité Consultivo Internacional dentro de las Ciencias Sociales. Además con la colaboración de un amplio grupo, también interdisciplinario, de especialistas que dictaminan las propuestas de artículos.

Recibe apoyo de varias dependencias de la Universidad: la Vicerrectoría de Investigación, el Sistema Editorial de Difusión Científica de la Investigación (SIEDIN) y el Instituto de Investigaciones Sociales.

Aparece indizada en diversas fuentes de información internacionales.

**Portada:** Título de la obra: *De nuestro diario caminar*. Claudio Cabezas Hidalgo.  
**Técnica:** Mixta de dibujo a lápiz con pintura al óleo en color gris.

INDIZACIÓN EN FUENTES DE INFORMACIÓN  
NACIONALES E INTERNACIONALES

Red de Revistas de Ciencias Sociales en América Latina (Revistalas). Asociación Latinoamericana de Sociología.  
Comunidad Universitaria de Unidades de Información especializadas en Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica <http://cuuics.fcs.ucr.ac.cr>  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, RedALyC.  
Sociological Abstracts Databases. Cambridge Scientific Abstracts, United States.  
Gale Digital Archives.  
Latindex - Directorio de publicaciones seriadas científicas de América Latina y el Caribe.  
CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades). UNAM, México D.F.  
Censo de Revistas Culturales Iberoamericanas 2000. Asociación de Revistas Culturales de España, ARCE.  
Latin American Studies. Volumen 1. Baltimore, United States.  
Latin American Studies. Volumen 2. Baltimore, United States.  
Ulrich's on disc. New Jersey, United States.  
International Labour Documentation. Switzerland.  
Pais International in Print. New York, United States.  
Religion Index One: Periodicals. Illinois, United States.  
Religion Index Two: Multi-Author Works. Illinois, United States.  
Dokumentationsdienst Lateinamerika. Hamburg, Germany.  
Historical Abstracts. Part A: Modern History Abstracts. Santa Barbara, C.A.  
Institut de l'Information Scientifique et Technique (INIST-CNRS, France).  
HAPI Hispanic American periodicals Index, Los Ángeles, UCLA Latin American Center.  
NISC. Pennsylvania Co. (Family Studies Database).  
Russian Academy of Sciences Bibliographies.  
CEDOR Centro Documentazione Oscar Romero, Italia.

Revista  
305

R Revista de Ciencias Sociales / Universidad de Costa Rica.--  
Vol. 1 (1959)--. -- San José, C. R.: Editorial Universidad de Costa  
Rica, 1959--

v.  
ISSN: 0482 - 5276

1. Ciencias Sociales -- Publicaciones periódicas.  
2. Publicaciones periódicas costarricenses.

BUCR



---

**POLÍTICAS SOCIOLABORALES  
Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA**

**SOCIAL-LABOURS POLICIES AND INEQUALITY  
IN LATIN AMERICA**

---

Daniel Camacho Monge	<i>PRESENTACIÓN</i>	11
Ronny Viales Hurtado Estela Grassi	<i>INTRODUCCIÓN: DESIGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIOLABORALES EN AMÉRICA LATINA. ESTUDIOS Y DIAGNÓSTICOS DE PROBLEMAS PERSISTENTES</i>	13-22

---

**REGÍMENES POLÍTICOS DE BASE POPULAR  
EN AMÉRICA LATINA. DEFINICIONES Y DESCONCIERTOS  
DE LA POLÍTICA SOCIAL**

**POLITICAL REGIMES OF POPULAR BASE IN  
LATIN AMERICA. DEFINITIONS AND BEWILDERMENT  
OF SOCIAL POLICY**

---

Hans-Jürgen Burchardt	Las reformas sociolaborales en América Latina. Una propuesta para un nuevo acercamiento analítico <i>The social and labour reforms in Latin America. A proposal for a new analytical approach</i>	23-34
Susana Hintze	Gobiernos y políticas: transformaciones en Argentina y América Latina en la primera década del siglo XXI <i>Government and policies: changes in Argentina and Latin America in the early 21st century</i>	35-44
Analía Minteguiaga	Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal <i>Political and social policies in Ecuador: recent problems associated with the departure of the cycle neoliberal</i>	45-58

---

**PROCESOS DE REFORMAS Y CONFIGURACIÓN  
DE UN NUEVO RÉGIMEN DE POLÍTICA SOCIAL:  
EL TRABAJO, LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS PLANES  
SOCIALES EN ARGENTINA**

**REFORMS PROCESSES AND CONFIGURATION  
OF A NEW REGIME OF SOCIAL POLICY: WORK, SOCIAL  
SECURITY AND SOCIAL PLANS IN ARGENTINA**

---

Claudia Danani	La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010 <i>The other decade of reforms in the social and labor policies. Argentina, 2002-2010</i>	59-72
Maitena Fidalgo	Trabajo y salud: el acceso a los servicios de salud de los trabajadores formales en la Argentina <i>Work and health: access to health care formal workers in Argentina</i>	73-80
Alicia Gutiérrez	Planes y pobreza en Córdoba (Argentina). Reflexiones acerca de las políticas socio-laborales desde el estudio de su implementación <i>Plans and poverty in Córdoba (Argentina). Reflections about socio-labour policies from the study to its implementation</i>	81-95

---

**MORAL, PELIGRO Y SEGURIDAD:  
LAS OTRAS TENSIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL**

**MORAL, DANGER AND SAFETY:  
THE OTHER TENSIONS OF THE SOCIAL POLICY**

---

Paula Lucía Aguilar	Gobernar el hogar: la domesticidad y su problematización en los debates de la cuestión social en la Argentina (1890-1940) <i>Home government: domesticity and its problematization in social question debate in Argentina (1890-1940)</i>	97-111
Emilio Ayo	Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos <i>Crime prevention and social policies in Argentina: three problematic axes</i>	113-126
Daniel Castaño Zapata	La guerra como cuestión social: un acercamiento a la política social colombiana <i>War as a social issue: an approach to social policy in Colombia</i>	127-140



---

**EL TRABAJO EN CUESTIÓN. TENER QUE HACER,  
TENER QUE SER, TENER QUE VIVIR**

**THE WORK IN QUESTION. HAVE TO DO, HAVE TO BE,  
HAVE TO LIVE**

---

Sandra Guiménez	Neoliberalismo y precariedad laboral en el Estado argentino (1990-2007) <i>Neoliberalism and labor precariousness in the Argentine State (1990-2007)</i>	141-150
María Claudia Cabrera Malena Victoria Hopp	Tiempo, trabajo y vida cotidiana en el conurbano bonaerense, Argentina <i>Time, work and daily life in the Buenos Aires, Argentina</i>	151-169
Florencia Luci	El management como gramática: la producción de los dirigentes de empresas <i>Management as grammar: executives' large companies production</i>	171-183

---

**RESISTENCIAS Y NOVEDADES EN PERSPECTIVA  
COMPARADA**

**RESISTANCES AND INNOVATIONS IN COMPARATIVE  
PERSPECTIVE**

---

Estela Grassi	Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades <i>Social and labour policy in contemporary argentina. Achievements, innovations and reservations</i>	185-198
Lena Levinas	Desafíos de la política social de Brasil: ¿cómo mantener el crecimiento económico con inclusión social? <i>Challenges of social policy in brazil: how to maintain the social inclusion with economic growth?</i>	199-213
L. Rigoberto Gallardo Gómez David Martínez Mendizábal	México, la persistente construcción de un estado de malestar <i>Mexico, the continuous construction of an ill-being regime</i>	251-225
Mayra Paula Espina Prieto	La política social en Cuba: nueva reforma económica <i>Social policy in Cuba: new economic reform</i>	227-236
René Ramírez	La Vida Buena como riqueza de las naciones <i>The good life as a wealth of nations</i>	237-249
	Colaboradores	251-254
	Próximo número 137	255



# **POLÍTICAS SOCIOLABORALES Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA**

## **SOCIAL-LABOURS POLICIES AND INEQUALITY IN LATIN AMERICA**

*Daniel Camacho Monge  
Director*

### ***PRESENTACIÓN***

Este número presenta el fruto de un trabajo de colaboración entre la Universidad de Costa Rica y el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Versa sobre el tema “POLÍTICAS SOCIOLABORALES Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA”. Por parte de nuestra Universidad participó la escuela de Historia de la Facultad de Ciencias Sociales por medio de su director, el Dr. Ronny Viales. Entre él y la Dra. Estela Grassi del Instituto Germani estimularon la presentación de resultados de proyectos de investigación acerca del tema mencionado.

Colaboraron 20 autores, principalmente de Argentina. Contribuyeron también investigadores de Alemania, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Costa Rica. El resultado de este fructífero trabajo se presenta en este número doble de la Revista de Ciencias Sociales.

*Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
Marzo-Junio, 2012*



# DESIGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIOLABORALES EN AMÉRICA LATINA. ESTUDIOS Y DIAGNÓSTICOS DE PROBLEMAS PERSISTENTES

## INEQUALITY AND SOCIAL-LABOURS POLICIES IN LATIN AMERICA. STUDIES AND DIAGNOSTICS ABOUT PERSISTENT PROBLEMS

*Dra. Estela Grassi*  
*Directora del Grupo de Estudio sobre Políticas*  
*Sociales y Condiciones de Trabajo*  
*(IIGG-FCS-UBA)*

*Dr. Ronny Viales Hurtado*  
*Director de la Escuela de Historia,*  
*Universidad de Costa Rica*  
*(UCR)*

### **INTRODUCCIÓN**

Los artículos que componen este volumen son producto de las preocupaciones e investigaciones de especialistas en políticas sociales o en problemáticas diversas de las sociedades latinoamericanas, que son objeto de intervenciones políticas (del quehacer propiamente estatal). Aunque cada uno de los campos problemáticos tratados por los autores exprese alguna especificidad propia, en términos generales, estos son abarcados por la “cuestión social”. Es decir, por esa tensión que emerge de la desigualdad estructural en sociedades que políticamente se organizan presumiendo un principio de igualdad de los ciudadanos. Desigualdad que es constitutiva de la organización capitalista del trabajo humano y ciudadanía que teóricamente abarca a la totalidad de los connacionales por sobre otras pertenencias, lo que mantiene abiertos los conflictos y las disputas por el control o la participación, por la cohesión o la separación, por la distinción, por la identidad o por la dilución de las diferencias o su trasmutación en desigualdades.

Son esos innumerables conflictos los que se “politizan”, tanto al plantearse como demandas al Estado como al tomar la forma de políticas estatales. La desigualdad social y las desigualdades que emergen de las diferencias étnicas, de género, entre otros, mantienen un cariz dramático en América Latina, porque además se entran a unas condiciones de desarrollo que expulsan a partes importantes de la población trabajadora y también, de los pueblos originarios. Esa complejidad mantiene en vilo la existencia de nuestras sociedades y desafía a los investigadores a hallar razones y explicaciones de su estado actual, así como, caminos posibles que conduzcan a mejorar la vida de nuestros pueblos.

La cuestión social se presentó a los estados nacionales como un desafío a su legitimidad desde sus orígenes. En estos lares, la cuestión nacional y la cuestión étnica se imbricaron en la formación de las naciones, haciendo que la desigualdad tenga diversas expresiones y comprenda varias dimensiones simultáneamente: desde la inequitativa distribución de la riqueza, del poder político y del control de los gobernantes, de los bienes culturales, de los recursos naturales, hasta el acceso desigual al empleo y a la seguridad social. Comparativamente, las naciones latinoamericanas son jóvenes y los problemas emergentes de las condiciones de existencia de sus clases populares exigieron prontamente a estos estados intervenciones que, las más de las veces, controlaron los conflictos pero profundizaron las desigualdades. No obstante, esas tensiones fueron inmediatamente objeto de los debates, definiciones, disputas varias por representantes de las más diversas corrientes ideológicas, en aras de su encauzamiento. Fruto de ello fue la ampliación paulatina de las intervenciones sociales para la regulación, control, disciplinamiento, asistencia y/o previsión de problemas y conflictos emergentes de la organización capitalista del trabajo, tanto como del desarraigo de las poblaciones nativas o del crecimiento de la población urbana hacinada en ciudades donde las viviendas, los servicios y los empleos resultaron, hasta el día de hoy, insuficientes y mal distribuidos. Esas intervenciones originarias constituyen los preámbulos de los sistemas institucionales sectoriales que han de caber luego, en la denominación de “políticas sociales”. Sistemas de diversa orientación, alcance o cobertura de servicios que expresan (y moldean al mismo tiempo) el carácter más o menos igualitario o desigual de las respectivas sociedades nacionales. Esos sistemas alcanzaron su mayor amplitud, capacidad inclusiva y de control en los Estados y períodos bienestaristas y/o populistas, y declinaron en su capacidad de cobertura (mas no de intervención) en los Estados y períodos oligárquicos y/o de predominio de la “libertad” de mercado.

Si los problemas e intervenciones sociales han sido materia de debate político e intelectual a lo largo de la historia de nuestros países, es de destacar que la construcción de las políticas sociales como objeto de un campo de estudios específicos, será la consecuencia de críticas acérrimas a tales políticas y al Estado intervencionista. De la crítica de izquierda, porque la política social se interpretó principalmente como el amortiguador de los conflictos sociales y/o un componente necesario para la acumulación del capital y por lo tanto, un factor de retraso de la transformación revolucionaria de la sociedad. De la crítica de derecha, por entenderse que las diversas prestaciones sociales universales contribuyen a desestimular el esfuerzo, la autorresponsabilidad y la dedicación al trabajo, además de constituir un gasto excesivo que pesa sobre los recursos fiscales, entre otros cuestionamientos.

Paradójicamente, el campo de estudio de la política social cobró así, su mayor institucionalidad en el contexto de la crítica al propio objeto. Pero fueron las propuestas de reformas de los sistemas universales y la insistencia en la reducción de los gastos sociales de los Estados, expresadas por ese pensamiento crítico, hegemónico en las últimas décadas del siglo pasado,

las que principalmente contribuyeron a consolidar su especialidad, a la formación de expertos e investigadores, hasta la apertura de carreras de grado y de posgrado en las Universidades. Se trataba, entonces, de problematizar y medir el gasto social, sopesar su eficiencia, identificar y contabilizar a los pobres merecedores de esos gastos, que debían focalizarse en ellos por ser los más débiles y vulnerables del sistema. No obstante —a pesar del peso que tuvieron esos enfoques y de lo que en un tiempo pareció un destierro de los discursos teóricos y políticos enfocados en la desigualdad social que por su parte, se hacía más dramática en muchos de nuestros países— la investigación social pudo abrir en ese campo un espacio de producción de información empírica y de distintas ideas y propuestas teóricas, que contribuyeron a visibilizar las condiciones desiguales de vida que caracterizan a nuestras sociedades y las consecuencias de decisiones políticas que tomaban los gobiernos, muchas de las cuales ahondaron las brechas sociales aún cuando se proponían “luchar contra la pobreza”.

A su vez, las sucesivas crisis socio-económicas a nivel del sistema mundial y regional, así como, la presencia en la región, en los últimos diez años de gobiernos que se expresan contrarios a aquellas políticas (Brasil, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Uruguay y Argentina), contribuyeron a una paulatina revisión de aquellos enfoques en materia de política social, al retorno de las preguntas por la desigualdad y a la preocupación por la seguridad social y las condiciones de trabajo. Sin embargo, aún en este contexto, otros gobiernos igualmente se empeñan en aquel camino; tales son los casos de México y Colombia, que enfrentan además, una extrema situación de violencia interna que amenaza la integridad de sus sociedades. También en Costa Rica, el debate político pone de manifiesto la influencia de un pensamiento fuertemente crítico hacia las intervenciones sociales universales del Estado, que han sido una característica saliente de ese país centroamericano. En Argentina, predomina un discurso contrario a la experiencia neoliberal de finales del siglo pasado, aunque se reconoce un persistente núcleo de desigualdad social, al que se asocian problemas diversos en cuya resolución parece no acertarse con toda eficacia, a pesar de que se han encarado las más novedosas políticas de seguridad social. Algo similar ocurre en Brasil, donde se ampliaron los planes sociales y se apuntó a mejorar la capacidad de consumo de las clases populares. La reducción de la pobreza que lo caracterizara, siendo importante, no es equivalente al desarrollo económico y el liderazgo logrado por el más grande país de la región. Ecuador, por otro lado, se inscribe en el grupo de países que se propuso encarar una Revolución Ciudadana después de frustrantes experiencias políticas, con la perspectiva de ampliar la ciudadanía de las clases populares y pueblos originarios, en el marco de la diversidad étnica propia de ese país. Siendo una de las más originales propuestas, no son pocas las resistencias que encuentra el gobierno y las brechas de desigualdad siguen siendo muy amplias. Por su parte, el socialismo cubano, si bien no puede inscribirse en idénticos debates y problemas de los demás países de la región, no ha dejado de recibir los efectos de las sucesivas crisis del sistema mundial, al tiempo que presenta problemas de pobreza de rasgos y orígenes particulares, y revisa hoy sus estrategias de intervención en este terreno.

Este estado de cosas en América Latina estimula los intercambios y estudios comparativos, como el Seminario Internacional *Dilemas latinoamericanos actuales de cara al desarrollo y la democracia*, organizado por la Cátedra Alain Touraine, del Instituto Tecnológico de Estudios Sociales de la Universidad Jesuita de Guadalajara (México), en octubre de 2008, continuado al año siguiente (septiembre de 2009), por la Universidad de Costa Rica (Escuela de Historia y la Escuela de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales, el Centro de Investigaciones Históricas de América Central, la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas y el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas), con el Seminario sobre *Políticas sociales, desigualdad y pobreza en América Latina: trayectoria y alternativas*. Derivación de estos encuentros y también de la participación en el Panel Internacional sobre *Política social en América Latina en el siglo XXI: tendencias y perspectivas en el contexto ¿post-neoliberal?* que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador, organizó en el marco del *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales* (FLACSO, octubre de 2007), ha sido el *Seminario latinoamericano sobre desigualdad y políticas socio-laborales en perspectiva comparada*, realizado en Buenos Aires en marzo de 2011, cuyos resultados se presentan en esta publicación. Este encuentro fue organizado por el Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y contó con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y la propia Universidad de Buenos Aires, así como del International Center for Development and Decent Work, de la Universidad Kassel (Alemania).

En esta ocasión, el Seminario reunió a un conjunto de investigadores locales y de distintos países que analizaron la situación regional con especialistas invitados. El Seminario se propuso contribuir a consolidar un espacio de reflexión interinstitucional regional que amplíe el horizonte del análisis empírico y contribuya a enriquecer la teoría acerca de los problemas y políticas sociales, así como, generar otras modalidades de intercambio permanente que faciliten el trabajo conjunto y los estudios comparados de tales problemas y políticas. Además de los expositores, cuyas ponencias integran este número de la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, la cual cuenta con el auspicio del Instituto de Investigaciones Gino Germani, también participaron de los debates, como especialistas invitados, los profesores José Luis Coraggio (Universidad Nacional de General Sarmiento) y Javier Lindenboim (Facultad de Ciencias Económicas, UBA/CONICET) y los doctores Agustín Salvia (Facultad Ciencias Sociales, UBA/Observatorio de la Deuda Social, UCA), Margarita Rozas (Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata), Nicolás Dallorso (IGG-FCS/CONICET) y Arturo Laguado (Departamento de Gobierno del Instituto Universitario Ortega y Gasset-Argentina). La inauguración estuvo a cargo de la Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales, Mgr. Adriana Clemente y del Director del IGG, Dr. Julián Rebón. La Conferencia de apertura fue brindada por el Dr. Carlos Tomada, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de



la Argentina y profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. El encuentro se cerró con una Conferencia del Secretario de Planificación del Gobierno de Ecuador, Mgr. René Ramírez.

#### ORGANIZACIÓN DE LOS CONTENIDOS

Los resultados del Seminario se materializaron en un conjunto de artículos producidos por los expositores, que se organizan en los siguientes cuatro apartados. En el primero de ellos, REGÍMENES POLÍTICOS DE BASE POPULAR EN AMÉRICA LATINA. DEFINICIONES Y DESCONCIERTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL, Hans-Jürgen Burchardt, Director del International Center for Development and Decent Work, Universidad de Kassel, se pregunta por la persistencia de las desigualdades sociales en América Latina, aún cuando se ha ampliado la democratización política y en algunos casos, se advierten avances en la superación de la pobreza. Según plantea en *Las reformas sociolaborales en América Latina. Una propuesta para un nuevo acercamiento analítico*, esas condiciones no se manifiestan en una mayor participación y en una más equitativa distribución de la riqueza, lo que debe entenderse no como un desvío, sino como un rasgo de la democracia en América Latina, que dispone de sus propios modelos y lógicas políticas que requieren ser analizadas atendiendo a su especificidad.

Por su parte, con preocupaciones similares, Susana Hintze, investigadora y docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), presta atención a los *Gobiernos y políticas: transformaciones en Argentina y América Latina en la primera década del siglo XXI*. Precisamente, ubica su análisis en las particularidades de estos nuevos gobiernos, así como en las formas de integración internacional, de modelos de regulación, de mecanismos de representación e incorporación política que configuran los procesos macroeconómicos y políticos actuales. Además, incorpora una mirada de largo plazo que la lleva a retrotraer y contextualizar los ensayos presentes, en “las cortas y dramáticamente inconclusas experiencias de los 70” en varios países de América Latina. En ese marco, analiza la naturaleza política de las herramientas de política social a las que recurren los gobiernos que se engloban como “progresistas”, en las que se combinan aquellas de tipo neoliberal, las de tradición socialdemócrata y las que denomina “populistas-radicales”.

Finalmente, en este apartado se incluye el trabajo de Analía Minteguiaga, investigadora y docente en el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador y miembro del Grupo de Estudio de Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo (IIGG-FCS, UBA). Ella se ocupa de la *Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal*. Se ocupa de señalar desde el inicio, como un pacto de lectura, que la salida del ciclo de hegemonía neoliberal no es el fin del neoliberalismo. Luego, presenta el marco normativo de la revolución ciudadana en el que quedan estampadas la vocación democratizadora de los bienes de todos y la centralidad de la vida en la perspectiva

de desarrollo, que caracteriza la ruptura con la ideología y la política del neoliberalismo. Repasa las principales decisiones en materia de políticas sociales, pero no elude lo que llama “contradicciones e inercias” a la hora de sopesar lo hecho hasta ahora. Destaca así, el hecho de que no se superó el peso de la asistencia focalizada, lo que indica la persistencia de la pobreza y las dificultades para mejorar la distribución.

El siguiente apartado, sobre PROCESOS DE REFORMAS Y CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO RÉGIMEN DE POLÍTICA SOCIAL: EL TRABAJO, LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS PLANES SOCIALES EN ARGENTINA, se centra en el análisis de políticas sociales que han sido objeto de las reformas y contrarreformas ocurridas en el tránsito de los dos últimos ciclos en este país y que resultan emblemáticas para comprender la naturaleza de los lazos sociales que contribuyen a entretejer.

En el primero de los artículos, *La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010*, Claudia Danani, profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la Universidad Nacional de General Sarmiento, pone en contexto, desde un punto de vista político-cultural, las confrontaciones actuales que tienen como objeto las intervenciones del Estado en estas materias. Expone los argumentos con que el gobierno fundamenta la “conveniencia práctica y la superioridad política y moral de sus intervenciones” y del renovado papel que le cabe al Estado en las regulaciones laborales y las protecciones sociales, así como aquellos, en los mismos términos, de la crítica opositora (principalmente la que expresan los medios de comunicación). La originalidad de este artículo radica en la inscripción de esas polémicas en una renovada contraposición entre “peronismo” y “antiperonismo”, lo que obstruye el análisis y oblitera la atención en las medidas políticas concretas y sus resultados. Este rasgo reactualizado de la cultura política argentina permite, además y como muestra la autora, comprender los términos y el tono de la confrontación política.

Maitena Fidalgo, miembro del GEPSyCT y Jefa de Sección en un hospital público de la Ciudad de Buenos Aires, investiga la compleja trama que en el marco de las reformas políticas de la seguridad social ocurridas a lo largo de los últimos veinte años, aludidas en el artículo que le antecede, tejieron agentes con intereses corporativos (sindicatos y empresas de medicina prepaga) en el subsector de las prestaciones en salud, transformando profundamente su escenario. Escenario de cuya constitución son parte, también, las propias prácticas de los usuarios. En *Trabajo y salud: el acceso a los servicios de salud de los trabajadores formales en la Argentina* presenta los principales hitos de esta transformación que condujo a una mayor individualización de las protecciones y de las responsabilidades por la salud de los trabajadores.

Alicia Gutiérrez, profesora-investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba, por su parte, pone su atención en los *Planes y pobreza en Córdoba (Argentina)*. *Reflexiones acerca de las políticas sociolaborales*

*desde el estudio de su implementación.* Sus investigaciones siguen la trayectoria de políticas de asistencia a poblaciones en condiciones de pobreza, atendiendo a los microprocesos en esas poblaciones. Ello le permite comparar un plan de emergencia con la implementación posterior de otro que se propone tener efectos de “reciudadanización” de quienes han quedado al margen de derechos sociales fundamentales. Valiéndose del concepto de “capital social” de Bourdieu, destaca las dificultades halladas en el desarrollo concreto de la política y las cuestiones del orden de las relaciones sociales desiguales que este concepto permite hacer visibles y que deben contemplarse como parte de la política.

Quienes escriben en el apartado que titulamos MORAL, PELIGRO Y SEGURIDAD: LAS OTRAS TENSIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL, son investigadores del Grupo de Estudio de Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo (IIGG-FCS, UBA) que aportan una perspectiva poco visitada en los estudios de políticas sociales. Desde un enfoque genealógico, Paula Lucía Aguilar se interna en las primeras problematizaciones de la cuestión social, que le permiten reconstruir la práctica y una teoría acerca de cómo *Gobernar el hogar: la domesticidad y su problematización en los debates de la cuestión social en la Argentina (1890-1940)*. Postula que las políticas sociales conllevan alguna noción de “domesticidad” cuya construcción es posible de ser rastreada genealógicamente, siguiendo el método que propuso Foucault. Interroga la historia de esa construcción desde el presente y halla que el período referido en este artículo es el momento de la configuración de lo que llama una domesticidad “moderna”; es decir, de las cualidades y prácticas prescriptas como deseables de lo que se entenderá como un hogar. Aunque su campo de indagación es más amplio, se detiene acá en los alarmados diagnósticos que daba lugar el trabajo de las mujeres, diagnósticos en los que se erige la oposición entre hogar y taller; y en la cuestión de la vivienda, cuyos debates permiten ver la postulación de las formas imaginadas de habitar apropiado, que delinear también la familia ideal (una domesticidad) que será referencia, en adelante, de las políticas sociales.

Emilio Ayo, por su parte, analiza la relación entre *Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos*. Se trata de un tema igualmente poco tratado y a la vez importante, dada la centralidad que ha adquirido el “problema de la seguridad” en los discursos políticos, el recurrente nexo entre delito y pobreza que se establece en dichos discursos y en las interpretaciones corrientes de tal problemática. En este artículo, Ayo se ocupa del vínculo entre las estrategias de control del delito y el campo de las políticas sociales, mostrando cómo ambos se desbordan de unas (las estrategias de control) al otro (el campo de las políticas sociales) y viceversa, cuando se trata de ese encadenamiento del “problema de la pobreza” y del “problema del delito”.

*La guerra como cuestión social: un acercamiento a la política social colombiana*, es el problema en el que se interna Daniel Castaño Zapata. En su caso, sostiene que el conflicto armado es el que, en Colombia, marca el funcionamiento de las instituciones y la política

social porque interviene en la definición de actores, problemas y agendas; en definitiva, ordenando simbólicamente a la sociedad. Partiendo de precisas definiciones teóricas de guerra, política social, merecimiento y cuestión social, analiza el caso colombiano para concluir sosteniendo que la aporía fundamental que pone en vilo la existencia de la sociedad, en este caso, no se sostiene únicamente en la relación capital-trabajo, sino también en la guerra, por lo que el merecimiento de protección o asistencia no depende solo de la posición en tales relaciones sociales, sino también de la posición de los sujetos en el conflicto armado.

EL TRABAJO EN CUESTIÓN. TENER QUE HACER, TENER QUE SER, TENER QUE VIVIR se compone también de estudios realizados por investigadoras del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo (IIGG-FCS, UBA).

En *Neoliberalismo y precariedad laboral en el Estado argentino (1990-2007)*, Sandra Guiménez muestra lo ocurrido con el empleo público en el Estado nacional, cuando se impuso una visión que pretendió solucionar los problemas de ineficiencia en ese ámbito aplicando los criterios de la *New Public Management*. Dos fueron sus efectos principales: la extensión de la precarización del empleo y la superposición de categorías de facto de servidores públicos “empleados” y “consultores” (mayormente, contratados a término, aunque se reiteraran los contratos por años), que tensionaron la dinámica interna, por el distinto reconocimiento y valoración, la estabilidad y el nivel de las retribuciones y privilegios. También en este caso, la dinámica de ese escenario tiene como agentes activos de su construcción, tanto a la política de empleo público como a las concepciones y prácticas de los distintos agentes que interactúan en ese espacio institucional (funcionarios, empleados y sindicatos). Asimismo, una concepción de la carrera como construcción puramente individual y ajena a los estatutos escalafonarios, es un dato que la autora incorpora para la comprensión de la transformación del empleo público.

En *Tiempo, trabajo y vida cotidiana en el conurbano bonaerense, Argentina*, María Claudia Cabrera y Malena Hopp se ocupan de la relación y las fronteras entre el tiempo para la vida y el tiempo destinado al trabajo remunerado. Postulan que la organización y distribución del tiempo es una dimensión de la desigualdad, relacionado con el tipo de trabajo al que las personas pueden acceder según sus recursos y disposiciones, y con la posición de género. En este artículo, fruto de una investigación más amplia, analizan de qué modo las cuestiones vinculadas a las cosas de la vida pueden deslizarse hacia ese tiempo formalmente propio del trabajo. Con datos de una encuesta construyen dos índices (de “labilidad” de las fronteras y de “participación doméstica”) que les permiten comparar la posición de los trabajadores y trabajadoras en esa dimensión y mostrar que a pesar de los cambios ocurridos en la esfera del trabajo (las nuevas formas de gestión, flexibilización, etc.), la mayoría de las personas tienen pocas posibilidades de organizar su tiempo, pues la frontera que impone el trabajo remunerado sigue siendo considerablemente rígida.

En *El management como gramática: la producción de los dirigentes de empresas*, Florencia Luci se ocupa, por su parte, de un tipo de trabajo —el trabajo de mando de las empresas— menos tratado entre nosotros. Estudia cuáles son las condiciones por las cuales algunos empleados “llegarán a la cima”. La selección, dice, encuentra en el *management* moderno no solo las normas, sino también la trama normativa por la que es posible que algunos empleados lleguen a formar parte de la elite managerial. En el marco del crecimiento de ese campo y de la enorme producción cultural que extiende su influencia más allá de la empresa privada, las áreas de “recursos humanos” pasaron a tener un lugar central en la definición de los lineamientos de gobierno de las firmas, tanto como en la organización de las relaciones del proceso laboral. Son sus cuadros profesionales los que dirigen la selección y ofrecen, en la forma de manuales de competencia, los requerimientos del “manager ideal”, con los que los aspirantes a ascender en la escala de dirección instrumentarán sus propias carreras.

El último apartado retoma el eje del Seminario. Bajo el título RESISTENCIAS Y NOVEDADES EN PERSPECTIVA COMPARADA, cada uno de los autores presenta un diagnóstico de las condiciones sociales y laborales de su país, y su interpretación de lo que le cabe a las políticas gubernamentales del último ciclo en esa construcción, sea que se hayan orientado a aumentar la participación de los trabajadores y a ampliar las protecciones sociales, o que hayan insistido en la estrategia de la compensación a los pobres, ensanchando las brechas de desigualdad.

El apartado se inicia con el caso de la *Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades* de Estela Grassi (FCS y GEPSyCT). El artículo se detiene en la última década de políticas, posteriores a la gran crisis económica y político-social en la que culminó el siglo pasado. En este caso, la recuperación del país, desde el punto de vista social, implicó la ampliación de la asistencia social y la reorientación de la política laboral y de seguridad social, que adoptó estrategias novedosas, extendiendo estas protecciones al ámbito del empleo no registrado. Se analizan sus significados, algunas discordancias y las alternativas que se abrieron en dirección de universalizar la seguridad social, así como, el lugar que recupera el trabajo en esas políticas.

En su artículo *Desafíos de la política social en Brasil: ¿cómo mantener el crecimiento económico con inclusión social?*, Lena Lavinas, doctora en Ciencias Económicas pela Universidade de Paris y profesora de Economía del Bienestar del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil), traza la trayectoria de la política social durante la gestión del gobierno de Lula (2003-2010). Luego de recorrer las políticas que más han contribuido a la reducción de la pobreza y la desigualdad, el artículo concluye con los desafíos que persisten para promover la igualdad y la inclusión. El desafío para Brasil, dice la autora, es mantener el crecimiento económico con inclusión.

Rigoberto Gallardo y David Martínez Mendizábal son profesores del ITESO, Guadalajara, y de la UIA, León, respectivamente. Ellos afirman, para *México, la persistente construcción de un estado de malestar*, marcando la oposición con el pasado proyecto de construir un régimen de bienestar para la sociedad mexicana. Por contraste, presentan los principales rasgos de las políticas sociales focalizadas desde principios de la década de 1980, directamente relacionadas con una más notable acumulación de poder y riqueza por parte de las elites de ese país, que hacen de México uno de los países más inequitativos de América Latina.

En *La política social en Cuba: nueva reforma económica*, Mayra Paula Espina Prieto describe los rasgos fundamentales de la política social del Estado cubano y destaca cómo la experiencia cubana muestra que la universalización tiene la capacidad de integrar socialmente a la población. No obstante, lo que nombra como “hiperestatalismo, exceso de centralización y homogenismo distributivo”, dieron lugar a la reproducción de las viejas inequidades. A partir de ese diagnóstico, analiza las propuestas del “proceso de actualización del modelo económico cubano”, orientado a una economía multiactoral y las propuestas en materia de política social y laboral. Advierte la necesidad de incluir acciones afirmativas dirigidas a atender las desventajas en que se hallan algunos grupos de población para incorporarse a las condiciones de la actualización señalada o para superar las inequidades que subsisten.

Finalmente, *La vida buena como riqueza de las Naciones* es un llamado a pensar la vida social bajo otras categorías, distintas a aquellas con que aprendimos a evaluar las condiciones de nuestras sociedades. René Ramírez Gallegos, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, propone que el tiempo el tiempo de vida para el amor, la amistad, el trabajo no escindido del mundo de la vida, la participación pública y la relación del ser humano con la naturaleza puede ser la unidad de valor para medir el bienestar. No es un llamado a “vivir bien”, sino la propuesta de un paradigma para las ciencias sociales, que su autor se propone fundamentar rigurosamente. Un cierre de esta publicación que, sin embargo, exige abrir nuevas perspectivas teóricas y repensar los métodos consagrados por unas ciencias que no son ajenas al mundo que permitió su emergencia.

Finalmente, a los autores, auspiciantes, participantes y expositores, agradecemos su dedicación y esfuerzo. Al Equipo del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, que fue directamente responsable de la organización del encuentro en todos sus detalles y logró que se desarrollara exitosamente. Al Instituto de Investigaciones Gino Germani, a la Facultad de Ciencias Sociales y a la Universidad de Buenos Aires, le debemos el reconocimiento y apoyo; y a la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, la disposición para hacer posible la publicación de los resultados del Seminario. Para llegar a esta instancia de publicación, fue invaluable la asistencia de la Dra. Florencia Luci, miembro del GEPSyCT, en la coordinación del trabajo.

## ***AGRADECIMIENTOS***

Este número ha sido preparado y editado en colaboración con el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina y la Escuela de Historia de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. La organización y co-edición corresponden a la Dra. Estela Grassi, del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo de dicho Instituto de la UBA y al Dr. Ronny Viales Hurtado de la Escuela de Historia (UCR).

Grupo de Estudio sobre  
Políticas Sociales y  
Condiciones de Trabajo



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires



