

América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad

Latin America after the myth of neoliberal progress: social policies and equality

Claudia C. Danani¹
cdanani@ciudad.com.ar

Resumen

El artículo tiene tres secciones: en la primera presenta las diferencias conceptuales y políticas entre la idea de igualdad y de equidad y analiza los argumentos y las razones por las cuales durante el ciclo de hegemonía neoliberal el concepto de equidad sustituyó a la igualdad como objetivo a alcanzar. En la segunda sección analiza los procesos de individualización y comunitarización de las políticas sociales que se forjaron durante el proceso de reforma de las políticas sociales y muestra sus consecuencias en relación con la igualdad y los derechos sociales. En la tercera discute brevemente la necesidad de recuperar el potencial ciudadanizador de las políticas públicas de educación y salud y la necesidad de generar cambios en las prácticas de los funcionarios y trabajadores del sector público, estableciendo una nueva alianza con los usuarios de los servicios.

Palabras claves: igualdad, equidad, neoliberalismo, reforma de políticas sociales.

Abstract

The article develops three sections: the first focuses on the theoretical and political differences between equality and equity and also analyzes why equity replaced equality during period of Neoliberal hegemony. In the second section process of individuation and communitation into social policies are analyzed, especially at Neoliberal process of reform. Finally, a brief discussion on the need of rescue the citizenship into Public Education and Public Health is developed in the third section. In this last section the author also argues that a progressive new process requires new social and labor practices from public agents in order to ally to institutions clients.

Key words: equality, equity, Neoliberalism, Social Policies Reform.

¹ Investigadora y docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

"La política es una lucha sin fin y la teoría sirve como arma en esta lucha en tanto que ofrece una caracterización de su dirección y del propósito que la orienta"
Cohen (2001b, p. 154).

Al cabo de 30 años de frenesí neoliberal, algo positivo parece estar sucediendo en el lenguaje del mundo de la política y de las políticas, en el mundo técnico y el académico: la igualdad y la desigualdad sociales están retornando a lugares respetables de la discusión y de la producción de esos distintos ámbitos, de los que durante esos mismos años habían sido desplazadas por lo que Van Parijs (1996, p. 51) llamó "...poderosas corrientes que vinieron a justificar y a cantar loas a la desigualdad social".

La cita de Van Parijs no ha sido escogida al azar: este artículo se refiere a la igualdad y desigualdad sociales, es decir, a las concernientes a las circunstancias que constituyen las condiciones de vida que las personas no dominan, y no a las elecciones o acciones o talentos personales (Kymlicka, 1995)². En efecto, son la igualdad/desigualdades sociales las que literalmente habían desaparecido de los discursos, debates y estudios, habiendo sido sustituidas por objetivos como la equidad, en el caso de la igualdad, y por preocupaciones como la pobreza, indigencia, exclusión y vulnerabilidad en el caso de la desigualdad. Bien pensado, se trata de una circunstancia que no sorprende demasiado: se ha extendido la convicción de que lo que ha dado en llamarse "neoliberalismo" representa una matriz de pensamiento y acción profundamente anti-igualitaria, y de que esa característica ha dado forma a debates y preocupaciones en los que se entrecruzan argumentos y razonamientos con raíces teóricas y doctrinarias variadas. Tal es el rango de esa variación, que pueden recorrerse desde vertientes socialistas y/o de izquierda hasta la derecha radical y corrientes libertarias; vale decir, puede recorrerse la distancia entre tradiciones para las cuales la igualdad es un valor a perseguir³, y aquellas que la detestan, respectivamente.

El trabajo se ocupa de ese cambio en los ejes y horizontes de análisis, para lo cual se presentan tres secciones. En la primera se indaga en ciertas diferencias entre esta renovada preocupación por la desigualdad y búsqueda de la igualdad, por un lado, y aquellas otras preocupaciones y metas mencionadas anteriormente (la equidad, la pobreza, etc.), por otro. Tales diferencias no se inscriben sólo en un registro teórico-conceptual; antes bien, vienen cobrando visibilidad y relevancia en el campo de las políticas públicas y de los estudios sobre el Estado, y articulan

formas social y políticamente muy distintas de mirar las políticas estatales y las acciones y comportamientos sociales⁴. Por esa doble relevancia –conceptual y sociopolítica– será imprescindible que esta primera sección comience por desarrollar ciertas definiciones y conceptos, como así también que se detenga en algunos de los usos que más corrientemente se da a los mismos. En conjunto, ello forma parte de lo que en los escasos últimos cinco años viene configurando un nuevo núcleo de temas y perspectivas en lo que hace a las políticas, los derechos y la construcción de ciudadanía.

A continuación de esa discusión, en la segunda sección se propondrá, de manera resumida y esquemática, un análisis del esquema de políticas sociales que predominan en América Latina al cabo de las "reformas" de los últimos 30 años. Encadenada con el enfoque señalado en el párrafo anterior, esta caracterización permite aproximarse también a los balances que pueden ser hechos en términos de derechos.

La tercera y última sección se detiene en algunas tareas e *instituciones* en las cuales es necesario pensar si se aspira a un sistema de política social más progresista. Debe subrayarse instituciones, porque para realizarse, la igualdad social requiere de ellas. Por esa razón, se hará también referencia a ciertas líneas de políticas a ser examinadas, y a prácticas que en el interior de las instituciones es imprescindible revisar, con la libertad intelectual, política y de espíritu de quienes asumen el compromiso de una búsqueda democrática. Entre otras, una convicción acompaña este artículo: la convicción de que la experiencia de las "reformas" neoliberales impone la obligación de la extrema cautela y vigilancia con las políticas, con sus supuestos y con sus objetivos declarados; dos generaciones han sido arrasadas en estos años y, por lo tanto, ya no cabe, y no existe derecho a invocar, inocencia o credulidad.

Sobre la igualdad: sueño para unos, pesadilla para otros

La igualdad es un valor y una virtud política, surgida como ideal político de la lucha contra el orden jerárquico del Antiguo Régimen. La igualdad fue una de las banderas de la modernidad, consagrada en la inmortal fórmula de la Revolución Francesa: libertad, igualdad, fraternidad.

Como valor político y principio ético, la igualdad implica el reconocimiento de una paridad ontológica de todos los seres

² Si es que todos ellos fueran completamente independientes de las circunstancias, cuestión que este texto no abordará específicamente.

³ Aunque este artículo no se internará en la *microfísica* de esas oposiciones, es pertinente señalar que al menos autores tan diferentes como Bobbio, Cohen y Garretón asocian el ideal de la igualdad y la "justicia" (cierto es que definida de maneras diversas) a la izquierda y a las corrientes socialistas. Por su parte, Callinicos (2003, p. 27) llega a decir que de no verificarse un compromiso expreso con el ideal de igualdad, difícilmente pueda suponerse que se está frente a un grupo de izquierda.

⁴ De hecho, y a contramano del compromiso de la izquierda con la igualdad y justicia consignado en la nota anterior, un elemento que organiza el análisis libertario es el completo rechazo al concepto de "justicia distributiva" y a toda política que se pretenda "igualitaria", bajo el argumento de que altera la asignación y distribución surgidas espontáneamente del orden del mercado. Al trascender, entonces, el plano de la discusión teórica, e internarse en las consecuencias que los distintos paradigmas tienen en la orientación efectiva de políticas, la cuestión adquiere "materialidad inmediata": en efecto, los autores pertenecientes a esta corriente afirman que el sistema impositivo y las leyes del salario mínimo violentan los derechos individuales (políticos, económicos, civiles). Al respecto, ver el análisis que presenta Solimano (2000, p. 37).

humanos, simplemente en virtud de eso: en virtud de su humanidad. A esa concepción Balibar agrega algo valioso, al sostener que lo que en realidad existe por delante es la ecuación de igualdad y libertad, o lo que llama (jugando con el lenguaje) igualibredad (citado por Callinicos, 2003, p. 35). Esa expresión significa que las extensiones de una y de otra son necesariamente idénticas. O, diciéndolo de otro modo, "...que las situaciones en las que una de ellas está presente o ausente son necesariamente las mismas [ya que] no hay ejemplos de restricciones o supresión de las libertades sin desigualdades sociales, ni de desigualdades sin restricción o supresión de las libertades" (Callinicos, 2003, p. 36). Puede decirse de otro modo: todo aumento o disminución de la libertad o de la igualdad altera la ecuación, de manera que la mayor libertad será fuente y motor de una mayor igualdad, y a la inversa, cuanto más iguales sean los individuos, más libres serán también. Más allá del término utilizado por Balibar o de la propia cita de Callinicos, el punto es extremadamente importante y desborda toda vocación especulativa: pocas cuestiones son tan relevantes "en la práctica" como establecer la relación (alcances, límites, naturaleza) de estos dos ideales vertebrales del pensamiento moderno, la libertad e igualdad, que no pueden separarse⁵.

A la vez, hay sólo una cosa cuya definición es tan o más ardua que la de la igualdad: la definición de libertad. Así es como, aún cuando el propósito sea apenas pronunciar un enunciado, el intento de definir la libertad desborda todo espacio y desafía toda capacidad intelectual. Por eso, y sólo con la pretensión de avanzar, el punto de partida de este artículo⁶ es una concepción que, por distintas vías, conecta la noción de libertad con la disponibilidad real de oportunidades para personas que son dueñas de sí mismas⁷: la libertad es, entonces, la oportunidad de elegir la vida por vivir (y no sólo de "elegir" entre bienes a consumir); es la oportunidad de vivir efectivamente esa vida, por considerarla buena; es la oportunidad de ser reconocido y valorado. Todo ello incluye la participación crítica o, lo que es lo mismo, reclama la oportunidad de definir y realizar la moralidad en el uso efectivo que se haga de esas oportunidades, no quedándose sólo en su enunciado formal. La participación crítica es fundamental para el tema pues, entendida como "...la capacidad de situar la forma de vida en la que cada uno fue criado, *criticarla y, si es necesario, actuar para cambiarla*" (Gough, 2003, p. 23, destacado de este artículo) da forma a lo que, en palabras de Van Parijs (1996) es denominado "libertad real".

Expresiones como "fue una de las banderas", "consagración" e "inmortalidad", podrían dar la idea de una vigencia o incuestionabilidad de la igualdad que no es tal: por el contrario, y como fue dicho al comienzo del trabajo, durante años la igualdad fue desplazada del debate, y en su lugar emergió la equidad como el objetivo a preservar. En este punto comienza a ser necesario proceder con cautela, a fin de discernir los contenidos de una y de otra.

Considerada como valor político, la idea de igualdad es simultáneamente amplia y ciega (en el mejor de los sentidos, el de la incondicionalidad) a cualquier atributo de los particulares. Precisamente por no estar condicionada a esos atributos, en un sentido fundamental podría ser definida como "el derecho de todos los seres humanos a ser tratados con idéntica consideración" (Barry, citado por Callinicos, 2003, p. 165). En cambio, el concepto de equidad se refiere a "...la igualdad de oportunidades individuales para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas o aspiraciones definidas socialmente" (Garretón, 1999, p. 45).

Son varias las diferencias que entraña el deslizamiento de los términos, que no son intercambiables entre sí; por lo tanto, el cambio es mucho más que retórico y, como se pretende mostrar, es constitutivo de las políticas públicas y de las sociedades alumbradas por la transformación neoliberal. Sin embargo, es oportuno decir que el trastocamiento del sentido no es necesario (por lo tanto, no es inevitable), ni tampoco es de una única dirección posible. Es decir, igualdad y equidad no se oponen ni entran en contradicción per se, de modo que la orientación que han adquirido sus significados y usos requieren una explicación histórica – requieren ser contextualizados –, ya que admiten "otros" significados y usos.

Corresponde empezar por reiterar la distinción central, que permite discriminar los registros lógicos en los que opera cada término: el concepto de igualdad sienta el problema, inicialmente, en el plano de los valores, mientras que el de equidad lo hace en el plano de los recursos procedimentales. Así, y por decirlo rápidamente, el valor de la igualdad postula el ideal de una sociedad de próximos entre sí. El principio de la equidad, por su parte, se ubica en el plano de la distribución (inmediatamente material, podría decirse) y observa (define, mide) los umbrales, los mínimos, y la ubicación de las personas respecto de ellos. Ahora bien: al instalarse en el espacio de la vida social y política, se observa que la consagración de derechos y la construcción de

⁵ Aún a riesgo de incurrir en exceso, vale destacar esa *no separación*, pues abundan los planteos que presentan a la libertad y la igualdad como escindidas, y aún en competencia. Desde el individualismo ético, Dworkin ofrece un magnífico texto crítico de razones conservadoras y "de izquierdas" que apuntan en esa dirección (Dworkin, 2000).

⁶ La elaboración que sigue tiene una deuda con José Rogério Lopes, quien realizó una oportuna observación sobre el carácter "dado" que en este trabajo se otorgaba a la libertad. La presente referencia no lo hace responsable de los contenidos expuestos. Los mismos toman como punto de apoyo las razones y deliberaciones de Rawls (1990), Dworkin (2000), Van Parijs (1996) y Gough (2003a, 2003b), Danani (2003) y las notables sistematizaciones de Kymlicka (1995) y Weffort (1995).

⁷ Esa posibilidad de "ser dueño de sí mismo" conformó un poderoso (y legítimo, cómo negarlo) justificativo de la propiedad privada en algunas corrientes del liberalismo del siglo XVIII y XIX. En el campo de la política social, en el último "lustró largo" Robert Castel se ha ocupado de esta cuestión, al elucidar el contenido social de la "seguridad socioeconómica" (Castel, 2001, 2004). El tópico no será desarrollado aquí, pero su importancia para el campo impone que se lo mencione.

legitimidad requieren de ambos: valores y procedimientos. Pero sus combinaciones posibles son variadas, y por ello es necesario tomar nota de registros que, como fue dicho más arriba, al menos en términos lógicos son muy diferentes.

Establecida esa primera discriminación, sigue en segundo término internarse en los contenidos sustantivos. La sustitución consignada al principio (el abandono de la búsqueda de igualdad y, en su lugar, la persecución de la equidad) ha significado un cambio en el espacio de relaciones sometido a discusión y en el orden de esa discusión: mientras que el ámbito en el que se observa la igualdad es la totalidad (la sociedad en su conjunto, Garretón, 1999, p. 45), la equidad se observa en los "pisos", en lo que socialmente es considerado "básico", y que por esa razón tiene una "densidad relacional" menor. En ese sentido, la equidad funciona principalmente como un principio rector de procedimiento en el plano de la distribución; un principio según el cual los individuos deben tener lo básico para atender la vida, y por eso atiende a los mínimos, definiendo "necesidades básicas", "consumos básicos", etc. de los individuos. Es propio de la equidad, entonces, que proceda por discriminación, por diferenciación, o por "trato diferencial" (Mintegiuga y Ramírez, 2007, p. 2) de las situaciones en las que se encuentran individuos o grupos específicos. Por contrapunto con esta dimensión procedimental, la igualdad se elucida en el plano de la filosofía política, de la ética, del proyecto político y social al que se apunta.

Una tercera instancia de comparación (relacionada con la anterior, pero más específica) corresponde al plano de los objetivos y al de las valoraciones empíricas, de los juicios. ¿Cuál es el ideal de una sociedad igualitaria, y cuándo puede afirmar se que una tal sociedad es equitativa? Garretón (1999, p. 45) lo expresa muy bien: "...la igualdad apunta a la distancia entre categorías sociales respecto del poder y la riqueza o, si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan el poder sobre lo personal y el entorno", y su ideal es la completa proximidad. Por lo tanto, cuando se formula un juicio desde el paradigma de la igualdad, se juzga como negativa la distancia socio-económica entre individuos o entre grupos. Cuando el juicio se enuncia desde el punto de vista de la equidad, en cambio, no importa cuánta sea la distancia socio-económica si es que todos los individuos tienen lo básico para enfrentar la vida⁸.

Con lo anterior esta sección se introduce en algo ya planteado párrafos antes: están por delante conceptos que refieren a condiciones empíricas distintas, pero cuya divergencia o concurrencia no tienen direcciones únicas. "Una sociedad puede ser a la vez equitativa y desigual [...] es posible que aumente la equidad sin que disminuyan las desigualdades, y al

revés", dice Garretón (1999, p. 44). Y, de hecho, el presente artículo postula que la "teoría del derrame" puede considerarse como un argumento en esa dirección. Sostenida en una crítica al igualitarismo y a las políticas universales, una traducción posible es la que sigue: "Despreocúpense de cuán ricos sean los ricos, dejen que lo sean cada vez más... en su hartazgo, volcarán migajas que permitirán que los desgraciados sacien su hambre...". Dicho de otro modo, la pretensión de la "teoría del derrame" fue exhibir lo que consideraba la virtud de la desigualdad: una sociedad desigual permitiría erradicar la pobreza si los ricos fuesen tan extraordinariamente ricos, que volcaran las sobras sobre los pobres.

Es preferible evitar malas interpretaciones, sobre un pasaje anterior en el que se advirtió sobre el [actualmente, inaceptable] pecado de la inocencia. Pues bien, cabe decir explícitamente que la igualdad estuvo muy lejos de su realización en términos materiales, y que al abrigo de su proclamación se construyeron sociedades muy desiguales⁹. También estuvo siempre amenazada de una manipulación que, asociando impersonalidad con igualdad, invocó a esta última para legitimar una aparente exterioridad estatal presentada bajo la premisa "a todos por igual" (de ella se burló Anatole France, con su famosa frase "[...] el derecho burgués prohíbe con la misma majestad, tanto a ricos como a pobres, dormir debajo del puente"). También es cierto, finalmente, que en sociedades que no han concretado la igualdad, el tratamiento idéntico a todos ha sido y es parte de los mecanismos de generación de desigualdad, cosa que han señalado los grupos, movimientos y estudios que se ocupan de la problemática de la diversidad, aunque no sólo ellos. Se abre entonces aquí tanto la posibilidad de discusión de la necesidad de una diferenciación afirmativa o una discriminación positiva (Mintegiuga y Ramírez, 2007, p. 2), como la de distinguir entre "tratar como iguales" e "igualar" (Kymlicka, 1995, p. 14-15, 258 y ss). Llevando el ejercicio de interpelación propia y ajena al límite, también corresponde reconocer en este punto un aspecto equívoco o riesgoso¹⁰, pero en todo caso valga el señalamiento de ambas materias (el peligro de vaciamiento del principio de igualdad y la posibilidad de que alimente procesos de mayor desigualación) precisamente como mecanismo de mantener el alerta y renovar la vocación por ratificarla como valor fundamental.

Llegado este momento del análisis, se torna comprensible que en el esplendor del ciclo neoliberal la equidad – desvinculada de la mirada sobre el conjunto social – haya sustituido a la igualdad y que la pobreza y la exclusión – y más precisamente, los pobres y los excluidos –, hayan sido los problemas que

⁸ Entiéndanse los contenidos y alcances de la frase: este trabajo no alega que a personas concretas preocupadas por la equidad les resulte indiferente la sociedad en su conjunto, sino que un juicio en clave de equidad *puede ser elaborado* prescindiendo de la mirada global.

⁹ Véase el análisis de Castel (2004, p. 45) respecto del carácter "fuertemente desigualitario y fuertemente protector al mismo tiempo" que atribuye al Estado Social/sociedad salarial (con cierta imprecisión en el uso de los conceptos).

¹⁰ Aspecto que derivaría el análisis y la argumentación hacia los debates sobre "ciudadanía diferenciada" y "derechos de la diversidad", que no es posible abordar en este trabajo.

atrajeron la atención pública. "Pobreza y desempleo", como bien señala Grassi (2003), conformaron la cuestión social de la época, dando lugar a una cosmovisión que exigía dos demostraciones: (a) la de la necesidad (entendida como carencia) de un cierto conjunto de bienes y servicios considerados básicos y por los que el individuo ha demostrado esforzarse sin éxito; y (b) la demostración de la disposición al esfuerzo, por la que el sujeto merece la ayuda. Algo que a menudo es pasado por alto es el hecho de que nunca bastó con ser pobre para "ser merecedor" de ayuda (sea lo que fuere que eso signifique): "pobre merecedor" (*deserving poor*) no es el pobre a secas sino aquél que demuestra que ha hecho todo lo posible por salir de la pobreza, principalmente, trabajar. Y, desde ya, la rigidez o amplitud de las condiciones de trabajo es objeto de la lucha social y política (Danani, 2007).

De esta manera, el neoliberalismo coronó momentáneamente lo que en realidad es una lucha secular del capitalismo por exorcizar todo ideal igualitario. Si se lo mira de este modo, la preocupación por la exclusión, el desempleo y la pobreza no alcanzaron el primer plano por razones coyunturales que, una vez que fueran superadas, iban a permitir dedicarse a debates fundacionales: ese primer plano otorgado a "los pobres y los excluidos" fue y es él mismo el acto fundacional de una sociedad que por piedad, y apenas en el límite, ha venido cuestionándose "el padecimiento de las carencias" ("la pobreza extrema"), pero que como mínimo se despreocupa, y en realidad denosta, la igualdad en toda la línea (Danani, 1999; Lindenboim y Danani, 2003).

Boltvinik (2005, p. 318-319) lo ha dicho con una claridad envidiable: "la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo, está en su esencia misma [...] Esto da una idea más clara del papel del estado en la ideología neoliberal. Es decir, salvo en el 'estado policía' prácticamente desaparecido, la pobreza extrema es la gran excepción a la regla de 'no intervención' del estado en el juego de la economía". Esta cita de Boltvinik lleva a pensar que tal vez durante el auge y la mayor legitimidad neoliberales los especialistas e intelectuales no advirtieron que al asumir acríticamente esos problemas declinaban las posibilidades de considerar y evaluar la calidad de la vida social y de dar contenido a la idea de un "orden justo".

Habiendo llegado aquí, puede verse también la confluencia entre valores y procedimientos mencionada antes, al decir que la consagración de derechos (también su negación) y la construcción de legitimidad se apoyan en ambos. Sobre esa "necesidad" se desarrolló el proceso que aquí comenzó siendo analizado, la sustitución de la búsqueda de la igualdad (de una sociedad más igualitaria) por la búsqueda de la equidad (la eliminación de la pobreza extrema). Sin embargo, es preciso no equivocarse: lo problemático no está en el concepto de equidad; ni -mucho menos- en la meta de eliminar la pobreza. Lo

problemático está en el desplazamiento, porque el carácter intrínseco del principio de equidad (que es que en tanto procedimiento se constituye por "trato diferencial") fue precisamente transformado en una palanca que redefinió la mirada, que la concentró en ciertos segmentos sociales ("con problemas", "con carencias", etc.) y que desertó de temáticas y de horizontes colectivos. Como se afirmó anteriormente, se trata de un uso, entre otros posibles; no de una esencia.

Al proponer esta discusión, esta primera sección pretendió poner en orden ideas y conceptos, sugiriendo que permanentemente es imprescindible a la tarea intelectual el detenerse a revisar argumentos y valores. Tal vez para algunos el resultado sea el afianzamiento en la convicción de que ocuparse del modelo de sociedad no tiene importancia alguna, y que hay que concentrarse sólo en los grupos sociales "desfavorecidos"; de que entre ricos y pobres no hay ninguna relación; tampoco entre desocupados y empresarios, etc. En todos esos casos, se podrá (o deberá, antes bien) abrir un debate y argumentación libre y desprejuiciada. En cambio, hay otros casos, más espinosos de abordar, en los que las personas tendrán las mismas convicciones, pero en virtud de lo que Cohen llama "preferencias adaptativas"¹¹: es posible que les gustara que la sociedad fuera diferente, pero en el fondo no creen que sea factible modificarla, y en consecuencia terminarán conformándose con lo existente. Como en la fábula le ocurre a la zorra, rechaza las uvas porque están verdes, y no porque no las alcanza... Queda dicho: se trata de una situación más penosa, que exige otro esfuerzo argumentativo, ya no sólo de la razón, sino de la voluntad, como a la distancia convoca Gramsci, pues es completamente medular a la construcción de hegemonía.

Un último asunto cierra esta primera parte: alguien podría caracterizar lo dicho hasta aquí como un ejercicio de especulación filosófica o de análisis del discurso. Aunque ninguna de las dos posibilidades sería impugnada, no es ese el orden en el que el texto pretende hacer su mayor contribución. Es cierto que se han desarrollado algunos temas en un nivel abstracto, pero los problemas a los que se refieren esos temas no son abstractos en absoluto. Como dice Dworkin (2000, p. 67), se trata de enunciados generales "[...] sobre un problema práctico que afronta cualquier político democrático que desee mejorar la igualdad". Para confirmar esta idea (y por lo tanto el "carácter práctico" de todo lo anterior) es útil considerar lo que ha sido (y sigue siendo) el tratamiento dado a las políticas sociales por los organismos y bancos internacionales.

Al respecto, la referencia más clara está representada por las formas de razonar y argumentar acerca de la progresividad o regresividad de la pauta distributiva de los programas o políticas sociales, del gasto público, etc. En ese punto, y casi falseando el argumento de Rawls¹², se ha introducido la noción de "proporcionalidad al ingreso [del estrato, del grupo, de la región]". A diferencia del criterio "clásico" por el que el gasto, una política,

¹¹ "Proceso en el cual el orden de las preferencias del agente es distorsionado por su concepción acerca de lo que es factible" (Cohen, 2001a, p. 84).

¹² Se trata del argumento de Rawls según el cual hay desigualdades sociales que se tornan aceptables si benefician a todos los miembros de la sociedad.

etc., son estimados como "equitativos" si distribuyen más a quienes menos tienen y, a la inversa, menos a los ya favorecidos, el criterio de "proporcionalidad al ingreso" examina la proporción en que el ingreso original es incrementado por esa política, gasto, etc., y establece entonces que la distribución será "progresiva" (equitativa) si a los más favorecidos se les aumenta el ingreso disponible proporcionalmente menos que lo que se les aumenta a los menos favorecidos. Obsérvese el ejemplo que sigue.

En la primera fila de la Tabla 1 puede verse la proporción del Gasto Público Social que en la Argentina, en 1986, captaban el quintil de menores y el de mayores ingresos. Así, puede verse que el quintil de mayores ingresos recibía en ese año una porción del Gasto Público Social mayor que la que recibía el quintil de menores ingresos (24,1% contra 21,3%, respectivamente). A todas luces, se trata de una situación que escandalizaría a cualquier persona. Sin embargo, más perturbador es el hecho de que los autores de este informe evaluaran que la distribución del gasto social era "progresiva". ¿Cómo llegan a esa conclusión? Si se avanza en el análisis, en la segunda fila puede verse cuánto representaba esa parte del ingreso respectivamente apropiado, como proporción del ingreso original de cada quintil: allí se ve que para los más pobres (quintil inferior) ese gasto implicaba un aumento del 133% respecto de su ingreso primario, mientras que para los más ricos (quintil superior) representaba "sólo" el 11,8%.

Ha sucedido una transformación en lo que más arriba se denominó "formas de razonar y argumentar": el examen por "proporcionalidad al ingreso" brinda una mirada según la cual las bases matemáticas para ver el "impacto" del gasto social son diferentes, tanto como lo es la distribución primaria. Analizada de ese modo, la distribución del gasto social se presenta como equitativa justamente porque su punto de partida es la enorme desigualdad de la distribución primaria. Obsérvese que si los más ricos se apropian de una mayor porción del gasto que los más pobres, pero al mismo tiempo eso representa la diferencia que va del 12% al 133% de los ingresos respectivos, es porque entre ambos había una diferencia próxima a las 20 veces. Aunque parezca irónico, es precisamente la enorme desigualdad inicial la que presenta al gasto

como "equitativamente distribuido", si se lo mira desde este criterio, para el que la distribución primaria es un "dato". Más aún, dado que el ingreso de cada estrato será el denominador y la porción absoluta del gasto será el numerador, sucederá que, cuanto menor sea el ingreso primario del quintil inferior, más "progresiva" resultará casi cualquier parte del gasto que capten.

En continuidad con lo que se presentó hasta aquí, la segunda sección introducirá una revisión de otra cara de las transformaciones experimentadas por las políticas sociales en las últimas décadas: aquellas que a través de las formas institucionales específicas han ido moldeando (o abatiendo) derechos en virtud de procesos tales como lo que se llamarán individualización y comunitarización de la protección social.

Las bases institucionales de la desigualdad

En la introducción fue dicho que, para realizarse, la igualdad necesita instituciones. No obstante, resta decir que también la desigualdad social es un resultado institucional: en consecuencia, ha de tenerse en cuenta que las transformaciones inmediatamente materiales y simbólicas que hasta aquí se desarrollaron fueron mediadas por instituciones y políticas. En esta sección interesa prestar atención a dos características o tendencias de las políticas sociales en América Latina desde los años 1980 que, desde la perspectiva de este artículo, tienen mucho que ver con el empeoramiento de las condiciones de vida sufrido por las grandes mayorías en los países latinoamericanos (empeoramiento que constituye, en definitiva, la preocupación social y política de la que parte el conjunto de la reflexión). Este análisis se despliega aún a riesgo de que la mirada regional puede dificultar la captación de algunos de los procesos nacionales, pues proporciona coordenadas para inscribir el análisis en una matriz común, pero de ninguna manera sustituye (más bien, reclama) estudios específicos¹³.

Como se anunció al final de la primera parte, del conjunto de transformaciones acaecidas durante los últimos años, fueron

Tabla 1. Métodos de análisis de la distribución del Gasto Público Social por quintiles de ingresos de la población, según distintos criterios. En porcentajes (Argentina, 1986) (a partir de Llach *et al.*, 1990, p. 10).

Table 1. Analytical methods of the Social Public Expenditure distribution by population's incomes quintiles, according to different criteria. In percentages (Argentina, 1986) (after Llach *et al.*, 1990, p. 10).

	Quintil inferior <i>Lower quintile</i>	Quintil superior <i>Higher quintile</i>
% del Gasto Público Social que capta <i>% of the Social Public Expenditure appropriated (a)</i>	21,3	24,1
% de su ingreso primario representado por (a) <i>What (a) represents in their primary income</i>	133,5	11,8

¹³ Esto es particularmente válido para Brasil, caso nacional que en la década de 1990 siguió un camino relativamente diferente del resto en salud y previsión social, y que desde 2002 presenta experiencias con contenidos interesantes en el sector de asistencia.

seleccionados dos ejes considerados fundamentales para abordar la relación entre políticas públicas, igualdad/desigualdad y derechos, lo que a la vez se hizo para rastrear sus consecuencias sobre la solidaridad social. Para recorrer ese camino, se ha escogido no aludir a los procesos de privatización, focalización y descentralización, al menos por dos razones: en primer lugar, porque ya se ha escrito mucho y muy bueno sobre ellos. En segundo lugar, porque uno de los propósitos del trabajo es someter a discusión la idea de que, avanzando en la caracterización de algunas de las formas más concretas que asumieron aquellas transformaciones, se estará colectivamente en mejores condiciones de comprender los mecanismos de transformación regresiva que se han experimentado; y también, en mejores condiciones de imaginar nuevas estrategias de transformación, ahora progresivas.

Se ha hablado, entonces, de la individualización y la comunitarización de la protección¹⁴. Empezando por definir ambos procesos, aunque más no sea de manera aproximada, acéptese que se denomine "individualización de la protección social" a una forma específica de orientar a las políticas sociales, una forma que se caracteriza por vincular las condiciones de vida de las personas con su situación y sus prácticas en calidad de individuo. La protección social se individualiza cuando el acceso, la magnitud y la calidad de los servicios dependen de la situación inmediata y/o de la historia laboral de la persona; de su capacidad de pago, o de su inteligencia (o buena fortuna) para elegir una aseguradora, por ejemplo. De esa manera, la protección se desvincula de toda trama de relaciones sociales, sea la pertenencia a grupos mayores con los que se comparten garantías o financiamientos solidarios, o bien la exposición a ciertos riesgos o eventos (retiro, riesgos del trabajo, etc.). Perfectamente puede considerarse la individualización como una forma de privatización de la protección, pero no se trata de cualquier tipo de privatización, sino de la más primaria de sus formas y, en cierto sentido, la más perfecta, pues personaliza el principio de la protección, y sobre ese principio ella se organiza material y simbólicamente.

En el marco de las "reformas" de las décadas pasadas, en América Latina los análisis registraron procesos de privatización, en particular bajo la forma de mercantilización, una de las que ha sido considerada orientación medular de las políticas sociales. Sin embargo, aquí se pone de relieve otro plano: la mercantilización es una forma institucional de la privatización, mientras que la individualización a la que se hace referencia ahora es lógicamente previa y tiene consecuencias directas en términos de derechos y de igualdad (y desigualdad). Ello ocurre porque las políticas que individualizan se encaminan a reflejar la pauta distributiva personal, y con ello tienden al mantenimiento de las distancias ya existentes entre los individuos (Grassi, 2003).

¿A qué se denomina "comunitarización de la protección social"? La comunitarización es una forma de protección por la cual se descarga la responsabilidad de la protección sobre las

espaldas de grupos primarios. La comunitarización puede incluir tanto formas familiares (y en esos casos se habla de familiarización, como históricamente lo han hecho las feministas – véase O'Connor, 1998; Pautassi, 2000; Di Marco, 2002, entre otros), como "propiamente comunitarias" de protección. Esta última expresión se reserva para designar los casos en los que la agencia (de la protección) se encuentra localizada en una "comunidad" concebida y delimitada casi como una "familia ampliada", como una extensión de las relaciones inmediatas y cara a cara, no mediadas más que por las relaciones de proximidad. De tal modo, esas relaciones se naturalizan en sus contenidos inmediatamente materiales y en su significado.

En realidad, la comunitarización puede entenderse como una forma de privatización de la protección, pero corresponde a un tipo distinto del analizado anteriormente: la comunitarización es parte de la privatización de la protección en el sentido de que define y asigna la responsabilidad por el bienestar a ese par comunidad/familia que aquí se propone pensar como unidad. Esto último, porque se encuentran inspirados en el mismo principio: el de la naturalización y la primarización de la vida, que así es concebida como pre-política configurando, a diferencia de la mercantilización, una forma no mercantil de protección social.

La forma institucional más perfecta de la comunitarización es la terciarización de las intervenciones sociales, sea por delegación a la familia o a organizaciones de la sociedad civil, o a ONG's o a instituciones varias sin fines de lucro, que en conjunto conforman lo que suele denominarse "Tercer Sector". Durante los años recientes, su desarrollo fue la expresión de un amplio abanico de privatizaciones cuya contracara fuera el vaciamiento social y estatal de la protección, bajo el argumento de la devolución de la iniciativa a los grupos sociales y de la superación de la dependencia. Sin embargo, en América Latina una muy significativa proporción de casos mostró uso (y abuso) de diferentes organizaciones sociopolíticas y culturales con raíces en los pueblos de la región, sin que ello revelara en absoluto que se devolviera la iniciativa a los mismos, ni que se les reconociera derecho alguno. Por el contrario, se los responsabilizó por el bienestar, por el éxito o por el fracaso en lograrlo. Todo ello dio lugar a, y formó parte de, un resurgimiento de la filantropía a niveles nacionales e internacional, no casualmente el sueño dorado de la protección en los orígenes del capitalismo (Alvarez-Uría, 1998; Telles, 2000; Grassi, 2003).

Individualización y comunitarización de la protección fueron ejes organizadores de las reformas de las políticas sociales en la década de 1990, y en sí mismas constituyen dos vías que, en combinaciones por cierto bastante complejas (y por momentos, incluso contingentes) materializaron un proceso de largo plazo de *de-socialización de la reproducción*, una pérdida del carácter social y colectivo de la vida, que en términos políticos se inscribe en un ciclo de retracción de la esfera de los derechos sociales. En conjunto, estos procesos fueron dando forma a una transformación – fuertemente disputada – de los modos de

¹⁴ En lo que sigue, se desarrollarán los argumentos ya esbozados en Danani (2005). Otros aportes son consignados específicamente.

organización de la vida social, de las maneras de pensarla y de concebirla como legítima, de lo que era posible esperar, a qué acceder, qué demandar exitosamente.

Las transformaciones en el mundo del trabajo – que en el siglo XX se había convertido en ámbito de acción estatal legítima justamente por haber alcanzado el estatus de cuestión política – fueron un eje de ese retroceso. De su mano, las pertenencias político-sociales y los status (ciudadanía, trabajador/a asalariado/a) perdieron capacidad de organización de las condiciones de vida, lo que fue modelando una menor responsabilización social por el bienestar de las personas y una reorientación (no una disminución) del papel del Estado en este terreno. Es que, en definitiva, en las sociedades modernas las instituciones estatales son la expresión político-institucional de la responsabilidad (o des-responsabilización) colectiva.

Lo que unifica a la individualización y a la comunitarización de la protección, entonces, es que comparten esa negación de la responsabilidad social por el bienestar; y que lo hacen en todo sentido: material, institucional y político-cultural. Esto no implica que se ponga en duda la eficacia de la comunitarización para mejorar las condiciones de vida: por el contrario, la comunitarización es extraordinariamente potente para sostener la reproducción. Lo que se plantea, en cambio, es que globalmente ambas son fuente de desigualdad, porque construyen un mundo de protecciones dependientes de características particulares (de individuos o de grupos), sean ellas la habilidad, la disposición de medios, y aún el azar. Esa mayor dependencia de atributos particulares implica también menores garantías para esos individuos y grupos, ya que sólo la sociedad y sus instituciones público-estatales pueden prestar garantías y ser demandadas por ellos.

A pesar de la advertencia anterior acerca de la necesidad de desarrollar estudios nacionales específicos, es oportuno señalar lo siguiente: a contramano de la imagen fragmentaria y espasmódica que muchas veces emerge de los análisis de los procesos de reforma en América Latina, probablemente esta sea la región del mundo en la que los mismos han sido más radicales, y también más consistentes entre sí. Así lo muestra, por ejemplo, un trabajo comparativo que sobre fines de los 1990 realizó Guy Standing, de la OIT, y en el que se ve que América latina es la región en la que más creció el peso interno de los componentes del "ingreso social" que implican privatización de la protección social: el del salario directo (mercado de trabajo), los beneficios de las empresas (ídem) y la autoprotección (individualización); y, simultáneamente, en ella han retrocedido comparativamente más el peso de las transferencias y prestaciones estatales, muy particularmente aquéllas vinculadas con algún reconocimiento de derechos. En su simétrico inverso, esta doble corriente significó y significa un mayor peso relativo del componente asistencial-residual (Standing, 1999, 2004).

Estas dos secciones pretendieron poner en relación dos perspectivas: la del tipo de sociedad que se construye (y que se desea construir) y la de la sociabilidad más inmediata, imbricada con las políticas sociales. En rigor, no se trata solamente de "perspectivas de análisis" sino de dos planos de una realidad que,

en su globalidad, produce la vida social e individual. El próximo (y último) apartado será ocasión para proponer un retorno imprescindible a los servicios públicos de educación y salud y para plantear un debate en el interior de los sectores trabajadores que funde una nueva alianza entre grupos ocupacionales, condición para una democratización verdadera y una transformación progresista de las instituciones y las políticas.

Las perspectivas: qué significa hablar de políticas sociales más progresistas

En los años recientes han surgido elementos para sostener que, aunque sería agradable creer lo contrario, el neoliberalismo ha creado pocas cosas: no inventó la explotación, no creó la desigualdad, no ideó la ganancia salvaje. En cambio, representa el primer proyecto de la modernidad que directamente reniega de la igualdad, cambiando de manera explícita los parámetros de legitimidad, y por lo tanto, de merecimiento, pues se funda en la desigualdad como una virtud. Queda claro que decir esto no implica sostener que el liberalismo haya sido igualitario, ni que lo haya sido el socialismo realmente existente, y tampoco entraña denuncia ni acto de develamiento alguno: apenas se afirma que el neoliberalismo no tiene siquiera una relación contradictoria ni ambigua con la idea de igualdad; sencillamente, la detesta, y permite, apenas y como residuo, la preocupación por la pobreza extrema, entre otras cosas porque pone en peligro la gobernabilidad y es fuente de criminalidad (bien se sabe que tanto el pensamiento conservador como el pensamiento liberal asocian pobreza con crimen).

En el proceso mismo de transformación de la política social durante la hegemonía neoliberal se ha forjado una desigualdad y una inequidad que, incluso, van más allá de todo dato, de todo umbral de bienes, de toda medición sobre pobreza o sobre brechas socioeconómicas: es la desigualdad en las expectativas que tienen distintos sectores sociales. No se trata de una cuestión menor: las expectativas son hijas legítimas de la experiencia y madres, a su vez, de experiencias futuras, ya que su repetición cultiva cierta noción de normalidad. Eso ha sucedido en los años recientes: la reiteración del desconocimiento de derechos, del trato y maltrato diferencial, de los servicios para pobres y para ricos, han marcado prácticas para las que todo servicio es un acto de generosidad, cuya calidad es una decisión "del que da" y frente al que no hay alternativa ni elección.

Esa reiteración del despojo también permite sentimientos como la piedad y la solidaridad individual, pero está claro que no es ese el sendero que conduce a una sociedad más progresista. Para imaginar este otro camino podría empezarse, en cambio, por someter a discusión los servicios de provisión estatal, que a los latinoamericanos – y especialmente, en el Cono Sur – aún remiten principalmente al sector educativo y de salud públicas.

En ocasiones encaballada sobre argumentos de izquierda, las críticas neoliberales más exitosas – en el sentido de eficaces –

que recibieron estos servicios fueron la de ser menos igualitarios que lo que declaraban ser; la de producir segmentación en el acceso y calidad; la de suministrar oportunidades de negocios privados a partir de acuerdos poco transparentes, ineficiencia y altos costos. Esos argumentos dibujaron los contornos de "reformas" como las que fueron presentadas en el punto anterior, de resultas de las cuales en la mayoría de los países de la región es necesario recuperar la capacidad de los dos sectores para cumplimentar derechos sociales y re-ciudadanizar. En definitiva, si han perdido esa capacidad es porque las instituciones democratizantes – y, aunque ambiguo e incompleto, ese contenido había estado presente durante buena parte del siglo XX – requieren que se las sostenga, vigilándolas y mejorándolas, de manera continuada. Todo lo contrario de lo que se ha hecho recientemente.

Para que esa recuperación sea posible, es imprescindible expulsar de estas políticas el significado asistencial que se les imprimió en los últimos años, que fue referido al inicio de este punto; de lo contrario, seguirán produciendo desigualdad social. Esto exige que la salud y la educación públicas vuelvan a ser "primera mejor opción" para sectores cada vez más amplios, y para eso hay un obstáculo que no está tanto (ni principalmente) en el acceso formal sino en las condiciones de uso y en la calidad. Un muy interesante estudio sobre seguros y sistemas con financiamiento de rentas generales muestra que en realidad el célebre supuesto de que "el que paga, reclama" (con que se impulsaron numerosos procesos de arancelamiento o pago en el punto de uso, etc., que presuntamente convertirían a los usuarios en custodios de la calidad de los servicios), resultó falso (Wagstaff, 2004). En cambio, y como también se dijo antes, este artículo ofrece un punto de vista según el cual tiene más peso la experiencia que las personas han acumulado en relación con los servicios, lo que coloca al observador frente a la necesidad de revertir el signo de esa experiencia, de manera que efectivamente se generen condiciones para que los usuarios se conviertan en vigilantes de los servicios, que es como decir: que se conviertan en defensores de los derechos.

Indudablemente, parte de esa experiencia deviene de las relaciones e intercambios que se producen en el interior mismo de las instituciones. Otro aspecto de la herencia de las últimas décadas es el empeoramiento de las características de las burocracias. Aunque esto resulte antipático o políticamente incorrecto, es imperioso que se discuta libre y desprejuiciadamente "otras" prácticas, distintas de las que hace ya muchos años Madel Luz (1988) denominó "el atrincheramiento de las burocracias": grupos de funcionarios que, amenazados por las sucesivas ofensivas contra la protección laboral, amenazan ellos mismos con venganzas que se vuelcan sobre los usuarios de las instituciones. Cuando eso ocurre, se produce un maltrato que culmina en lo que la misma autora denominó el "martirio consentido" (consentido por los usuarios/ciudadanos), precisamente por el temor a la venganza¹⁵.

No hay posibilidad de revertir progresivamente experiencias institucionales forjadas bajo ese molde. Tal como aquí es pensado y presentado como propuesta y aspiración, el progresismo será tal si se encarna en una sociabilidad con pretensiones igualitarias, que promueva la independencia genuina (la que sirve a la autorrealización y no al simple autovalimiento); en una solidaridad entre pares que se reconocen como tales y que busque mejorar a las personas a través de proporcionarles seguridad (en lugar de priorizar su disciplinamiento mediante la incertidumbre); en la posibilidad de deliberación de un proyecto democráticamente colectivo.

Esto exige pureza del lenguaje, claridad en los objetivos y la decisión de emprender la tarea de reconstrucción social y política.

Referencias

- ALVAREZ-URÍA, F. 1998. Retórica neoliberal. La gran ofensiva de los científicos sociales contra las políticas sociales en EE.UU. *Claves de la Razón Práctica*, 80:20-28.
- BOLTVINIK, J. 2005. Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. In: J. BOLTVINIK; A. DAMIÁN (coord.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Siglo XXI. Gobierno de Tamaulipas. México, p. 315-347.
- CALLINICOS, A. 2003. *Igualdad*. Madrid, Siglo XXI Editores, 184 p.
- CASTEL, R. 2001. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires, Manantial, 120 p.
- CASTEL, R., 2004. *Las trampas de la exclusión*. Trabajo y utilidad social. Buenos Aires, Topía Editorial, 84 p.
- COHEN, G. 2001a. ¿Por qué no el socialismo?. In: R. GARGARELLA; F. OVEJERO (comp.), *Razones para el socialismo*. Buenos Aires, Paidós, p. 63-85.
- COHEN, G. 2001b. Vuelta a los principios socialistas. In: R. GARGARELLA; F. OVEJERO (comp.), *Razones para el socialismo*. Buenos Aires, Paidós, p. 153-170.
- DANANI, C. 1999. De la heterogeneidad de la pobreza a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 14:29-42.
- DANANI, C., 2003. "Los debates actuales: igualdad y equidad". Material didáctico de la asignatura "Política Social Comparada". Mimeo.
- DANANI, C. 2005. Las políticas sociales de los '90: los resultados de la individualización y comunitarización de la protección. Disponible en [http://www.riless.org/biblioteca_desarrollo.shtml?cmd\[223\]=x-223-869072e8c1adfaaeccfd5b3d343e014](http://www.riless.org/biblioteca_desarrollo.shtml?cmd[223]=x-223-869072e8c1adfaaeccfd5b3d343e014); entrada en 12/02/2008.
- DANANI, C. 2007. La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. In: M. CHIARA; M. DI VIRGILIO (comp.), *Manual de gestión de política social*. Buenos Aires, UNGS/Prometeo (en prensa).
- DI MARCO, G. 2002. Políticas sociales y democratización de las relaciones familiares. CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, Salamanca. Disponible en: www.iadb.org/etica; entrada en 11/12/2007.
- DWORKIN, R. 2000. ¿Entran en conflicto la libertad y la igualdad?. In: P. BARKER (comp.), *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*. Barcelona, Paidós Studio, p. 57-80.
- GARRETON, M. 1999. Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, 9:41-52.

¹⁵ Es imprescindible compartir una inquietud: precisamente el tiempo transcurrido desde la elaboración de ese trabajo de Luz indica que el proceso que se describe no es producto del ciclo neoliberal, sino muy anterior.

- GOUGH, I. 2003a. Las necesidades del capital y las necesidades de las personas: ¿puede el Estado de Bienestar reconciliarlas?. In: I. GOUGH (ed.), *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, p. 19-52.
- GOUGH, I. 2003b. Ingreso básico: ¿libertad real para todos? In: I. GOUGH (ed.), *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, p. 267-285.
- GRASSI, E. 2003. *Problemas y políticas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 328 p.
- KYMLICKA, W. 1995. *Filosofía política contemporánea. Una introducción*. Barcelona, Ariel, 349 p.
- LINDENBOIM, J.; DANANI, C. 2003. *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires, Biblos, 253 p.
- LLACH, J.; DIEGUEZ, R.; PETRECOLLA, A. 1990. *El gasto público social en la Argentina*. Banco Mundial/Universidad Di Tella. Buenos Aires, Tomo I, 182 p.
- LUZ, M. 1988. Burocracia, aparato estatal y sociedad civil a partir de políticas sociales en la sociedad brasileña: elementos para un análisis comparativo. In: S. FLEURY (org.), *Estado y políticas sociales en América Latina*. México, UAM-Xochimilco, p. 277-292.
- MINTEGUIAGA, A.; RAMIREZ, R. 2007. ¿Queremos vivir juntos?: entre la equidad y la igualdad. *Revista Ecuador Debates*, 70:107-128.
- O'CONNOR, J. 1998. Gender, class, and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: Theoretical and methodological issues. In: G. OLSEN; J. O'CONNOR; W. KORPI (eds.), *Power Resources Theory and the Welfare State*. Toronto, University of Toronto, p. 209-249.
- PAUTASSI, L. 2000. Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades. Ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina. In: G. HERRERA (comp.), *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derecho*. Quito, FLACSO-CONAMU, p. 65-90.
- RAWLS, J. 1990. *Sobre las libertades*. Barcelona, Paidós, 122 p.
- SOLIMANO, A. 2000. *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 298 p.
- STANDING, G. 1999. *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Londres, Macmillan, Harmondsworth, 441 p.
- STANDING, G. 2004. Globalización: las ocho crisis de la protección social. In: C. DANANI (comp.), *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires, UNGS/OSDE/Editorial Altamira, p. 75-125.
- TELLES, V. 2000. La sociedad civil entre la ciudadanía y la filantropía. In: C. DANANI (comp.), *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires, UNGS/OSDE/Editorial Altamira, p. 127-142.
- VAN PARIJS, P. 1996. ¿Cuándo son justas las desigualdades?. In: WAA, *Perspectivas teórica y comparadas de la igualdad*. Madrid, Fundación Argentaria/Distribuciones Visor, p. 51-68.
- WAGSTAFF, A. 2007. *Social Health Insurance Reexamined*. Work Paper WPS4111. Banco Mundial. Washington DC, EEUU. 27 p.
- WEFFORT, F. 1995. *Os clássicos da política. Tomo 2*. São Paulo, Editora Ática, 278 p.

Submetido em: 10/02/2008

Aceito em: 01/03/2008