

# Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto

## Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales<sup>1</sup>

*Claudia Danani\**

### Resumen

El artículo analiza la lucha socioeconómica, institucional y política que engendra distintos modos de organización de las políticas sociales. Con ese propósito, primero identifica cómo definen y tratan la pobreza los diversos modelos de política social. Posteriormente presenta el argumento central: tras el ciclo de hegemonía neoliberal de los años 1980 y 1990, el principio del universalismo concitó consenso técnico –y, aparentemente, político y social– en las polémicas y propuestas que pretendieron superar al neoliberalismo; pero también ha mostrado que entraña un patrón de relaciones sociales (reconocimiento, solidaridad, matriz de redistribución) que ningún sector social ni político asume como propio. De allí la afirmación del título –las políticas universalistas carecen de sujeto–, y la conclusión: alcanzar el universalismo requiere una intensa actividad política, que limite las reivindicaciones particularistas.

77

### Palabras clave

Política social – Universalismo – Pobreza – Ciudadanía – Particularismo

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto del proyecto PICT 0883/2012 de la Agencia Nacional de Promoción Científica, desarrollado entre 2014 y 2016.

Contó con la generosa lectura de Estela Grassi, Eliana Lijterman y Javier Lindenboim. Desde diversos acuerdos y los más radicales desacuerdos, los tres contribuyeron a mejorar este texto, sin que ello signifique responsabilizarlos por el resultado. Vaya el agradecimiento en nombre de lectoras y lectores.

\* Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires / Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

---

## Presentación

La pobreza construye. En sí misma se presenta como acontecimiento extraordinario, frente al cual todo se rinde. Así es como en las sociedades del Occidente capitalista (y ya casi no hay Occidente que no lo sea) siempre encabeza las enumeraciones de problemas que exigen más urgente solución. De ese modo, nada parece ser más importante que erradicar, aliviar o evitar la pobreza; o que redimir, socorrer o reeducar a los pobres. A lo sumo, puede oírse decir que para alcanzar esos objetivos deben cumplirse ciertas precondiciones, pero de todos modos, y con distintas argumentaciones (superar el atraso, alcanzar la justicia, estabilizar el funcionamiento social), la mirada siempre termina depositándose en el mejor cumplimiento del propósito de “superación de la pobreza”. Sin embargo, cada una de esas acciones y objetivos son muy diferentes entre sí: “erradicar la pobreza” es muy distinto que “aliviarla”, y lo mismo puede decirse de la pretensión de “evitarla”. De allí que una de las primeras ideas que aquí queremos dejar enunciadas es que tanto la definición de la pobreza en sí como la adopción de estrategias de intervención *en ella* construyen relaciones y resultan en matrices de sociabilidad que sirven de fundamento a órdenes que pueden ser antagónicos. Y algo más: pocos términos tienen el potencial estructurante que tiene el de “pobreza” para consagrar los dichos que identifican a una época, a los que produce y expresa, simultáneamente. Es decir, pocos términos, como el de “pobreza”, sirven para identificar de qué sociedad hablamos<sup>2</sup>.

Por eso, la pobreza tiene una *función performativa* respecto de la política social. Puede decirse que esta última cobró visibilidad como tal y que adquirió estatus de *campo* de conocimiento y de intervención cuando, en el último tercio del siglo XX, la pobreza fue colocada en el centro de las preocupaciones sociales y políticas<sup>3</sup>. Como dice Estela Grassi (2008), ése fue el momento en el que pudimos ver que arreciaba la crítica (la liberal y la socialista) contra la política social. Pero cuando entendimos que esa crítica se orientaba contra los fundamentos del Estado de Bienestar, y no contra un “sector” de sus intervenciones –la política social–, en cierto sentido sería ya tarde, pues la política social, insuflada por los principios y el lenguaje neoliberales, a su vez había cumplido una tarea performativa recíproca respecto de la pobreza, regulándola y retornándola al estatus de-socializado (es decir, extrasocial, de atributo individual) del siglo XVIII.

¿Qué es lo que a fines del siglo pasado instaló a la pobreza en el centro de los análisis, los debates y las intervenciones? La extensión y la intensificación de la pobreza la catapultaron a

---

<sup>2</sup> Para el caso argentino, con *Saber de la pobreza* (2014), Ana Grondona ha hecho una invaluable contribución para historizar los modos en que se imbrican las distintas concepciones de pobreza, diferentes grillas de construcción de categorías sociales y diversas estrategias de intervención.

<sup>3</sup> Bien dice Topalov que “... suele ocurrir que una norma social se vuelve visible y empieza a escribirse su historia, cuando se ve trastornada” (2000, p.33).

esta a ese centro de la escena (es decir, tanto el hecho de que mayor proporción y volumen de población “caía” en ella, como de que crecían la “pobreza extrema” y la indigencia). Pero también el cambio de perfil hizo lo suyo, pues fue advirtiéndose que alcanzaba a categorías de población que “tradicionalmente” no habían sido identificadas como “candidatas” a ser pobres (Kessler y Di Virgilio, 2008). Por caso, el desempleo siempre había sido señalado como punto de partida y explicación de la expansión de población “pobre”, pero durante los últimos 30 años del siglo XX se extendieron procesos relativamente desconocidos, como los de los “trabajadores pobres” o “pobres que trabajan”<sup>4</sup>, los vulnerables, los precarios; se estaba, en fin, frente a una “nueva pobreza”, tal como fue denominada. El “modo neoliberal” de predicar y actuar sobre la pobreza fue motor y resultado inescindible, al mismo tiempo, del proceso de *globalización*, y tuvo su capítulo del *¿qué hacer?* en la polémica acerca de cuáles serían las mejores modalidades de organización que se daría a las políticas sociales, y cuáles habrían de ser las mejores intervenciones “sobre” la pobreza, entendiendo por tales las que acabaran con ella. Se entabló así una disputa de época que quedó inmortalizada en la fórmula “políticas focalizadas” vs. “políticas universales”, o en la discusión entre el principio de la “selectividad” y el del “universalismo”<sup>5</sup>.

El tema de este artículo es, precisamente, la disputa alrededor de los modos de organización de las políticas sociales y el estado actual de dicha disputa, prestando particular atención a los modos en que en ellos entra (se hace entrar, se hace uso de) la cuestión de la pobreza. Para ello haremos una reconstrucción de distintos momentos de esa discusión, proponiendo ciertas vinculaciones entre los temas y líneas argumentales que fueron emergiendo, sus conflictos y sus contextos, entendiendo que cada vez estaremos frente a pensamientos de época (de distintas épocas), que es necesario comprender. Es momento de decir que, si bien aquí abordamos estos temas y procesos en una perspectiva general, nuestras reflexiones están inspiradas y movilizadas por los acontecimientos latinoamericanos y argentinos, en particular.

Pretendemos que el recorrido que anunciamos allane la presentación de nuestro propio argumento, sintetizado en el título del artículo: tras el ciclo de hegemonía neoliberal de las décadas de 1980 y 1990, el principio del universalismo concitó cierto consenso técnico y, aparentemente, político y social, de modo que incluso ocupó un lugar importante en las polémicas y propuestas que fueron llevadas a cabo, especialmente en diferentes países latinoamericanos. Pero a la vez afirmamos que el universalismo entraña un patrón de relaciones sociales, de reconocimiento y de solidaridad, una propuesta de organización de la protección y una matriz de redistribución

<sup>4</sup> Las alternativas provienen de las dos traducciones principales que suelen encontrarse para la expresión “working poor”.

<sup>5</sup> Ana Sojo expone las razones por las que es más correcto el uso del concepto de *selectividad* que el de *focalización* (2007). Si bien acordamos con el argumento, utilizamos aquí “focalización” sencillamente por ser el término más corriente (y más deliberadamente cargado en lo político, también) para el desarrollo del análisis y la discusión que proponemos en adelante.

---

que ningún sector social ni político asume como propio. De allí la afirmación de que *las políticas sociales universalistas carecen de sujeto*. Dicho de otro modo: *son una buena idea... para los demás. Nadie las quiere para sí*.

*En síntesis: no se registran demandas por políticas universales.*

## ¿Qué política social? La tradición de los tres modelos

En otra ocasión afirmamos que toda política social entraña una cierta definición de necesidades sociales, de trabajo y de la relación entre la condición pública o privada que a ambos atribuye la sociedad de que se trate (Danani, 2009). Ésos son los pilares socioestatales, en definitiva, sobre los que se construye el *régimen de reproducción*; vale decir, el conjunto de normas (formales e informales), instituciones, prácticas y rutinas que en un cierto ciclo histórico normalizan la reproducción de la vida (individual y social)<sup>6</sup>. Se trata de un conjunto inestable, permanentemente disputado y hecho de equilibrios transitorios y reversibles, que por eso mismo revela la pugna tanto alrededor del reconocimiento de necesidades sociales como de los modos de definir y organizar el trabajo, siendo este último el único salvoconducto de una vida legítima para los no propietarios en las sociedades capitalistas. Presentándolo por el camino inverso, puede decirse que estas sociedades reconocen sólo dos modos legítimos de vida: la propiedad y el trabajo; pero no cualquier trabajo sino –en principio– el trabajo asalariado; más aun, el trabajo asalariado privado, no el público, siempre sospechado de simulación. Por lo tanto, toda otra fuente de medios de vida debe ser explicada o debe demostrar sus méritos como sucedánea legítima de trabajo o propiedad. Se entiende, así, que la discusión sobre la política social implica dilucidar si las necesidades son asumidas como privaciones o como parte del bienestar; si el trabajo ha de ser consagrado como derecho o como obligación de ocuparse de sí y de participar de la sociedad; si el bienestar de las personas es asunto que asume e interesa a cada uno, o por el que se responsabiliza e interesa a la sociedad (y por lo tanto, al Estado). Los distintos modos de responder a cada una de esos interrogantes, así como su combinación, constituyen aquello que antes consignamos como “propuestas de sociabilidad de órdenes antagónicos”.

En ese sentido, y aun cuando hacen parte de una ética y hasta de una moral; aun cuando su desarrollo supone conocimientos y destrezas, los modelos de políticas sociales no surgen

---

<sup>6</sup> Aquí retomamos el concepto tal como es enunciado por Grassi (2012b). La autora señala que las políticas conforman el régimen de reproducción en tanto “...demarcan (construyen y habilitan) las condiciones de vida y coadyuvan a la calidad de la participación en la vida social” (2012b: 7). Una aclaración quizás obvia, pero que por su importancia es aconsejable realizar: la expresión “el régimen de reproducción de una época” *supone* las rupturas y desigualdades en la reproducción de la vida (desigualdad en las condiciones, en la calidad de aquella participación) de distintas clases y sectores sociales. Pensar en clave del orden social implica situar esas desigualdades como parte constitutiva (y núcleo a desentrañar) del régimen de reproducción de una sociedad desigual; tal el sentido de la expresión “normalizar la reproducción de la vida”. Quede claro que agregados y consideraciones corren por nuestra cuenta.

de una opción técnica, científicamente fundada o religiosamente inspirada. Tampoco pueden ser evaluadas por su contenido de verdad o de falsedad, ni de eficiencia o despilfarro. Todas y cada una de esas dimensiones está presente –¡claro que lo está!–, pero en su configuración específica *cada modelo de política social, y cada política social “real”, son portadores de una pauta de sociabilidad políticamente constituida (y constituyente), que conlleva un proyecto de sociedad. Políticas y concepciones, entonces, dicen cómo queremos vivir.* O, dicho con más precisión, dicen cuál es el proyecto de vida que se ha impuesto. Por eso, nuestro interés en este trabajo es subrayar la directa politicidad del tema: *el bienestar y la vida son cuestión de Estado y hacen al cemento mismo de la sociedad.*

Ese carácter coconstitutivo de la política social y de la sociedad (es decir, del Estado) explica por qué tan tempranamente sus formas de organización fueron tema de estudios y de polémicas teóricas y políticas. Richard Titmuss, autor de la primera y clásica propuesta de “modelos de política social” a la que todos volvemos una y otra vez, señalaba que esos tres modelos surgían de las principales diferencias en un *espectro de valores* “... entre los distintos puntos de vista sobre los medios y los fines de la política social [a la vez que incluyen] un examen de la ética del trabajo y de la institución de la familia en la sociedad moderna” (Titmuss, 1974: 40). De ese modo, y en la convicción de que “medios y fines,” “ética del trabajo” y la formación y vida familiares no se dan separadamente, en la inmediata segunda posguerra Titmuss produjo la primera sistematización de criterios y elecciones sobre posibles alternativas específicas de la política social. Y en ese ejercicio formuló tres modelos que denominó “residual,” “basado en el logro personal-resultado laboral” e “institucional redistributivo,” respectivamente (1974: 37 y ss.). Sorprende la claridad con la que, cincuenta años después, puede reconocerse la paternidad intelectual de ese trabajo sobre (casi) todos los posteriores intentos de desarrollar análisis de políticas sociales.

El eje de la distinción es conocido: las diferentes combinaciones de aquellos elementos se basan en –y también alimentan– concepciones enteramente diferentes de cuáles son los asuntos en los que es esperable o deseable la intervención pública, y cómo debe ser esta. Inmediatamente podrá verse que el encadenamiento de los interrogantes traza ámbitos de solidaridades diferentes (distintos alcances, distinta densidad) y que con ello se conforman grupos sociales también distintos (¿a quiénes considero mis pares, y por qué?; ¿qué compromisos implica esa condición?). Ello se ve en las respuestas que Titmuss sistematiza al formular una pregunta imaginaria: “¿de qué instituciones puede esperarse que provenga la satisfacción de necesidades?”:

(i) “*Del mercado privado y la familia*” es la respuesta que expresa la concepción *residual de política social del bienestar*, según la cual mercado y familia son los *camino naturales (o socialmente dados)* para satisfacer *adecuadamente* las necesidades. La denominación de “residual” remite a esa respuesta: la intervención de las instituciones públicas *debe ser residual, porque debe llevarse a cabo cuando el mercado y la familia han fracasado en resolver los asuntos de la vida.* A eso se

---

debe que la intervención pública sea vista como indeseable, ya que se explica por el fracaso del “camino natural ideal”.

(ii) Por el contrario, lo que denomina “*modelo basado en el logro personal-resultado laboral*” explícitamente reserva a las instituciones públicas un lugar de primer orden. Pero el objetivo de esa actuación es la preservación de “los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad” (p.39); el concepto ordenador es *el mérito personal*, en una trama de significado que confía en el valor del esfuerzo, en el incentivo y en la recompensa como explicaciones de la posición y situación de las personas y que alimenta solidaridades de grupo (de clase, de localización, etc.). El lema de esta concepción podría sintetizarse como *mucho institución pública, sí; pero sólo dirigida al cuidado de los que lo merecen*.

(iii) La tercera respuesta es la que expresa la *cosmovisión/modelo institucional redistributivo*, que postula que las instituciones públicas de bienestar están obligadas a satisfacer necesidades “fuera del mercado”, apoyándose en el principio de necesidad y en el de igualdad. Esa obligación se traduce y materializa en un sistema de redistribución presente e intertemporal<sup>7</sup> de recursos, expresión de solidaridades amplias, asociadas a identificaciones que también lo son.

Si la lectora o el lector creen que han leído esto antes, tienen razón: como ya dijimos, casi todos los análisis de política social, especialmente los que incorporan descripciones o discusiones que involucran sus modelos organizativos, “vuelven a Titmuss”. Aunque es justo decir que lo hacen en su versión de fin de siglo XX, reelaborada por Esping-Andersen, que identifica alternativamente al modelo residual con esa misma denominación o como liberal, describiéndolo como “ayuda a los pobres con comprobación de medios”; al “modelo basado en el logro personal” lo identifica como “reformista conservador” o “corporativista” o de “seguridad social”; y al modelo institucional redistributivo como “universalista” o “socialdemócrata” (Esping-Andersen, 1990 [1993] y 1999 [2000]; Barba Solano, 2005; Martínez Franzoni, 2007). Por nuestra parte, optamos por denominarlos “liberal residual”, “conservador corporatista” y “socialdemócrata universalista”, respectivamente, como manera de referir simultáneamente, por el primer término, a la tradición del pensamiento en la que cada uno idealmente se inscribe; y por el segundo, al “arreglo” político-institucional específico que prioritariamente toma cuerpo en las políticas, y que da un perfil propio a la protección (¿o desprotección?) y a los derechos sociales (¿o a su negación?) (Danani, 2009).

Titmuss tenía una decidida preferencia por el modelo institucional redistributivo, a favor del cual argumentó incansablemente; y también tenía una obsesión contraria: el tratamiento dado a los necesitados/pobres, especialmente por las instituciones y agentes que, en el marco de una

---

<sup>7</sup> Es decir, intergeneracional.

concepción y estrategia residualista del bienestar, someten a las personas a “procesos sociales de deshonor”, de manera que quienes recurren a los servicios públicos son considerados “fracasados autoconfesados” (p. 59)<sup>8</sup>. Sin embargo, ya dijimos que los modelos de política social (*todos*) conllevan una pauta de sociabilidad que en cada caso es vehículo de un modelo de sociedad. En ese sentido, estos debates y planteos no están aquí para hacer con ellos la exégesis de Titmuss sino para ayudar a rastrear los hilos que vinculan estos asuntos con los conflictos y luchas sociales y políticas de distintos grupos, en distintas épocas. Una manera, también, de desfeticizar a las instituciones, devolviéndoles su condición de procesos.

### El neoliberalismo (re)funda la historia

Tal vez señalar al neoliberalismo como referencia para identificar grandes hitos de las políticas sociales y de los debates sobre ellas suene a lugar común; y probablemente lo sea. No obstante, y al menos en lo que a las orientaciones de políticas sociales se refiere, este “lugar común” tiene asidero en la experiencia histórica, pues el de la política social fue un campo de actuación principal durante lo que llamamos “la experiencia neoliberal”, con capacidad de reconfigurar las condiciones “reales”, así como de definir los problemas y los términos de la evaluación de las políticas y las instituciones. Esa actuación fue de tal fuerza que, en el extremo, puede decirse que la singularidad histórica del neoliberalismo no se distingue a cabalidad si se omite observar los procesos en el campo de las políticas laborales (y del trabajo) y de las políticas sociales (y de las condiciones de vida en general).

¿En qué dirección? Expresémoslo sintéticamente: lo verdaderamente distintivo del neoliberalismo ha sido su fervor desocializador del trabajo y del bienestar, por lo cual libró (y continúa) una batalla sin cuartel contra la idea de la seguridad y la protección sociales, consideradas como lastres culturales que, al desalentar el esfuerzo y el riesgo individuales, obturan la productividad y el progreso social.

El rasgo principal de la cosmovisión neoliberal, tanto en lo que hace a la sociedad en general como a lo específico de la política social, fue la audacia, mucho más que la originalidad o el refinamiento de las ideas. Echando raíces en el liberalismo político y económico –o en algunas de sus manifestaciones más primarias, en realidad– ganó espacio la concepción de un “orden social”, una de cuyas características decisivas debía ser la preservación de la división entre política y economía, tanto en el sentido de la primacía de esta última como de su naturalidad, por un

<sup>8</sup> Como se ve, es una caracterización muy ajustada a la orientación de las intervenciones que distinguió, y sigue haciéndolo, al neoliberalismo, para el que hay un único modo de considerar correcta la intervención público/estatal: cuando se dirige a los perdedores (“los de siempre” o “los transitorios”), condición que ha de ser exteriorizada (es decir, *explícita*). Volveremos sobre este punto más adelante.

---

lado, y por otro, de la “aceptación” de la política como puro custodio de las condiciones para el desarrollo de la economía<sup>9</sup>; vale decir, la idea de una política –y por lo tanto de un Estado– que sería más legítima cuanto más obturara/bloqueara su propia “intervención”, codificada en clave de *interferencia*. Sin embargo, y siendo lo anterior tan importante, lo que hace de ese ciclo un ciclo histórico en sentido pleno es el éxito sin precedentes que alcanzó en sancionar una “antropología neoliberal”: la postulación sin matices de una individualidad “racional”, constituida a partir de intereses preexistentes a toda socialidad; el fomento de la competencia como comportamiento que aumenta la productividad (Bourdieu, 2001; Grassi, 2004; Lechner, 1984). Hablamos de la “sanción de una antropología” para aludir al proceso por el cual la formalización de una cierta concepción de “persona”/individuo es, al mismo tiempo, un proceso de *producción social* de ese individuo. Sin ese doble fenómeno, el neoliberalismo no tendría la capacidad de hacer historia que aquí le atribuimos, y que se cruza de modo sustancial con el tema que abordamos.

En ese contexto discursivo, en primer lugar la política social fue reducida a “la asistencia” (que en realidad no es más que un sector de aquella). Y, en segundo lugar, y en el marco de la visión residualista contra la que ya vimos advertir a Titmuss, fue convertida en el remedio para los perdedores. Ese fue el camino por el cual, introducido por los “Chicago Boys” en la década de los 70 con el contenido que discutiremos, “el principio de focalización” fue formulado como un estándar que debía orientar las políticas de manera permanente (Atria, 2012). La razón de ello se hizo suficientemente conocida en estos años: partiendo del diagnóstico de “la crisis fiscal del Estado” y del “mandato” de la disciplina del gasto contenido en “el Consenso de Washington”, la posición neoliberal afirmó sin titubear (y, repetimos, sigue haciéndolo) que sólo quienes no pudieran comprar en el mercado los servicios de salud o educación, por caso, podían ser destinatarios de programas sociales a través de los cuales acceder a esos servicios. Se postulaba que esa orientación daba a las políticas *un sentido progresivo*, pues obligaba a que los escasos recursos disponibles llegaran a los sectores que tenían “verdadera” y “mayor” necesidad de ellos. Es decir: *a los pobres*.

Dijimos “afirmó sin titubear”. *Error*. El neoliberalismo hizo mucho más que eso: se encaramó en las “críticas de izquierda” por la constatación histórica de que los derechos sociales eran fragmentados e insuficientes y la utilizó como coartada (Lautier, 2006; Lo Vuolo, 2006) para convertir al principio focalizador en el eje ordenador de las instituciones y de la vida social.

Como contrapartida, las políticas universalistas (*las redistributivas* de Titmuss) eran consideradas un despilfarro, pues un despilfarro era que, ante la mencionada escasez de recursos

---

<sup>9</sup> La expresión “desarrollo de la economía” no es sinónimo de “desarrollo económico”, noción que es ajena al paradigma neoliberal. Aquí nos referimos a la idea de que *la economía* (v. g. *el mercado*) *debe desplegarse sin restricciones*.



estatales, los beneficios se diseminaron entre sectores que “podían comprarlos en el mercado”. Todo ello construyó una situación –*una sociedad, un orden*– en la cual el mercado era el tribunal ante el que se rendía la “prueba de ciudadanía”.

Esa oposición –y este último corolario en términos político-culturales– fue la matriz de lo que denominamos “disputa de época” entre “políticas focalizadas” y “políticas universales”, que dejó su impronta en los análisis, en la programática y en las posiciones a través de las cuales en adelante se expresarían las visiones del mundo social. Fue parte de ese proceso que la focalización experimentara un cambio fundamental en el nivel lógico en el que hasta entonces se la consideraba, al sustraérsela del plano procedimental para encumbrarla como modelo político-filosófico y modelo de políticas y gestión<sup>10</sup>. Esta politización radical de la “focalización” es una transformación notable en doble sentido: por su contenido y por el hecho de que fue obra de los propios voceros neoliberales, los mismos que manifiestan perturbación por lo estéril de las discusiones político-ideológicas alrededor de las políticas sociales.

Con buenas razones, la oposición teórica, doctrinaria y política a la transformación neoliberal asumió la contestación y la crítica a las orientaciones focalizadoras, reivindicando activamente políticas y propuestas universalistas. Ello ocurrió según la redefinición que acabamos de mencionar: no se trató de una crítica operativa, sino sociopolítica, que pretendió rescatar y reconstruir los derechos sociales, materia de una “historia social de la ciudadanía” –o de una ciudadanía social a secas– del rincón de la vergüenza y la inferioridad, para devolver a los derechos su politicidad; y a la ciudadanía, su carácter social.

Pero (en el mundo social y político siempre hay objeciones) en esa polarización se produjeron alineamientos automáticos: el antineoliberalismo fue prouniversalista, pero a la hora de oponerse, fue antifocalizador... y *sólo* antifocalizador. Con esto queremos decir que, de algún modo, el “reduccionismo” y el carácter primario de la retórica neoliberal contagió también a sus críticos (en eso consiste su éxito, en definitiva, al mostrar su capacidad de construir hegemonía), que en esa trayectoria no advertimos –y el uso de la primera persona es deliberada, por cierto– que el universalismo es confrontado también por otras posiciones; *principalmente, por el particularismo* (o el *corporatismo estrecho*, en la denominación de Filgueira, 2013). Eso resultó en una grave debilidad conceptual y política: los análisis se simplificaron (*se empobrecieron*) y su eficacia política

<sup>10</sup> Respecto de lo primero (como modelo político-filosófico), ver Sojo (2007). En ese trabajo la autora llama la atención sobre sucesivas transformaciones de sentido en las políticas focalizadas, estableciendo entre los setenta y los noventa del siglo XX la serie “de la redistribución con crecimiento a la focalización reduccionista” (en la pobreza), con significativo efecto en las políticas sectoriales. En cuanto a convertir a la focalización en “modelo de política y gestión”, hablando de Chile Atria dice que “...el comentario más aprobatorio que hoy se puede escuchar de una política social es que ‘está bien focalizada’ y la peor descalificación es la contraria” (2014, p. 22).

---

se agotó, lo que se hizo evidente hacia fines de los 90 y principios de los 2000, cuando la crisis de la hegemonía neoliberal (¿transitoriamente?) alcanzó a las orientaciones de políticas sociales. Dicho de otra manera: exacerbamos la polémica *focalización-universalismo*, poniendo el acento en la crítica a la focalización, aun cuando ésta había ingresado en cierto cono de desprestigio y cuando parecía avanzar alguna forma de acuerdo acerca de las bondades de políticas universalistas; pero en cambio no vimos que derechos sociales universales y ciudadanía se escurrían entre los intersticios de las políticas e instituciones segmentadas. Tampoco nos llamó la atención que grupos técnicos y académicos que habían jugado un papel principal en la defensa de las políticas focalizadas (Banco Mundial y BID, por ejemplo), súbitamente hubieran sido ganados por un fervor universalista.

### **Definiciones: un interludio algo tardío**

Retomamos aquí la distinción ya hecha sobre los niveles lógicos en los que se ha inscripto la discusión sobre las políticas sociales: el político-filosófico o doctrinario; y el pragmático u operativo (dentro del cual incluso puede hacerse alguna distinción).

Hablamos de universalismo para aludir a una concepción (en el caso de las políticas sociales, de la protección social), según la cual todos aquellos que participan de una categoría social son alcanzados –*incluidos*– por igual. Así, el discurso universalista está dirigido a “*todos*” pero no a un *todos empírico* sino a un “*todos*” en tanto sujeto (un sujeto que se constituye por la propia interpelación). Esto explica el hecho de que en términos de teoría y filosofía políticas el universalismo esté fuertemente asociado con la noción de *ciudadanía* en su sentido moderno (Balibar, 2007), y que su trama esté hecha de *derechos sociales*.

En cambio, denominamos particularistas a las políticas sociales que fundan la protección en características específicas de grupos que, en virtud de ellas, son considerados como *merecedores* de beneficios o ventajas. Dos similitudes y una diferencia respecto del principio universalista hacen a la necesidad de este interludio: también en este caso la interpelación constituye al sujeto que debe ser protegido; y también se articula alrededor de *derechos sociales*. Pero hay una diferencia fundamental, y es que esa interpelación no es a un *todos genérico* sino empírico y específico, que así puede ser identificado como una categoría social diferenciada, a la que se le *reconocen* méritos determinados (“se trata de *ese* grupo –los trabajadores asalariados, o los de una cierta actividad laboral– y no de otro”; “hay que llegar a *esa* comunidad y no a cualquier otra”). Más aun, la legitimidad de esas políticas o instituciones aumenta con la diferenciación creciente

respecto de “los otros grupos”<sup>11</sup>. Esos “méritos” tuvieron distintas marcas dominantes desde el siglo XVII hasta el presente: el territorio/cercanía (la comarca), la fe (la parroquia), el oficio (el gremio). Indudablemente, el predominio de este último sigue vigente.

Llegado este punto, tiene sentido hacer una distinción más ajustada con el asunto de la cobertura, que por el uso de términos como “todos”, “grupos” o “categorías” suele solaparse de manera equívoca. A diferencia del enfoque político-filosófico o doctrinario (“a todos y por igual”), cuando adoptamos la perspectiva operativa la cobertura se convierte en un atributo empírico que se circunscribe a indicar la parte de la población alcanzada por una política o institución que se observe<sup>12</sup>. Y cuando se oye o lee que en algún sector de política existe “cobertura total”, debe tenerse en cuenta que ello no necesariamente predica sobre el estatus que reviste la protección referida en cada ocasión... *y es que “a todos” no significa automáticamente “por igual”*.

Esto explica lo imprescindible de la distinción entre *protección universalista* y *cobertura total*: de una concepción universalista de la protección se espera cobertura total, aunque podría aceptarse que circunstancialmente no lo fuera si se estuviera –por caso– en una transición hacia su forma plena (*a todos por igual*, repetimos). Pero respecto de la cobertura total, en cambio, el predicado es inverso: podemos estar frente a una cobertura completa que sin embargo no sea “universalista” sino diferenciada, si ella resulta de la sumatoria de protecciones separadamente concebidas y diseñadas, como veremos a continuación. En este último caso, es razonable pensar que *la desigualdad y la diferencia sean la nota dominante*. Valencia y Foust (2010) ofrecen el mejor broche a esta etapa del recorrido, al señalar que “... para analizar el grado de universalismo de las políticas sociales es preciso tomar en cuenta *la cobertura y la igualdad* en los servicios ofrecidos por las instituciones” (destacado nuestro).<sup>13</sup>

## Las oportunidades del (y las amenazas al) universalismo

Retomamos el azaroso camino del universalismo. Asumimos antes el serio “error conceptual y político” que significó el reducir la defensa de un universalismo ciudadanizador al rechazo de la focalización, ya que ello no permitió advertir que el universalismo no sólo confronta con ella sino con el particularismo. Esto fue haciéndose evidente en el contexto de la relativa renovación de

<sup>11</sup> En esta línea, Dubet describe la carrera desenfadada que emprenden las familias por alejarse de la homogeneidad de la escuela republicana (Dubet, 2015).

<sup>12</sup> Con más exactitud, ésta es la definición de *cobertura horizontal*.

<sup>13</sup> Este artículo está siendo escrito en horas en las que el presidente de la República, Mauricio Macri, ha anunciado un programa de “cobertura universal en salud”, destinado a que “15 millones de personas *que carecen de obra social* puedan recibir atención en el sistema público y acceder a descuentos en la compra de medicamentos con una credencial”. El destacado (nuestro) pretende señalar el carácter negativo de esta “universalidad”, ya que *según el anuncio oficial recibirán los beneficios de la política los que no tienen, los que carecen de lo que es deseable tener*.

---

ideas y del cuestionamiento al ideario neoliberal que el nuevo siglo trajo consigo, cuando pudimos constatar que no había tal esquema dual *universalismo-focalización*. En efecto, la recuperación de la situación socioeconómica que América Latina vivió a principios de siglo XXI, la dinamización de los procesos de movilidad, de recomposición del consumo y de institucionalización de espacios de socialización –principalmente, los alimentados por la intervención pública–, en simultáneo con el movimiento de lo que se llamó “gobiernos progresistas” o “giro a la izquierda”, dio lugar a una serie de modificaciones en las políticas sociales que siguieron el patrón de expansión de la cobertura. En su arquitectura, dice Filgueira, se registraron avances en servicios y mecanismos de aseguramiento para poblaciones que carecían de ellos, pero sin que pudiera afirmarse que asistíamos a un “proceso de universalización”, sino que más bien se veía “... atacar las fisuras de los regímenes contributivos, para poder alcanzar *cobertura universal*<sup>14</sup> y segmentada” (2013: 40). Ello produjo mejoras sustantivas en la materialidad de la protección, pero no hubo modificaciones en los diseños contributivos y en las políticas focalizadoras en la pobreza, lo que en muchos casos hasta pudo interpretarse como una compensación para grupos que no tenían/no accedían a ciertos servicios (los informales, los desocupados de larga duración, Arcidiácono, 2012; Danani y Lindenboim, 2016).

Sin embargo, algunas experiencias latinoamericanas recurrieron a una retórica más o menos universalista para llevar adelante esas reformas. Y en ese proceso vimos emerger resistencias sociales diversas, maniobras de distanciamiento social. Inicialmente, esas movilizaciones fueron interpretadas como reacciones “de sectores medios” que encarnaban lo que comenzó a denominarse “hartazgo fiscal”: la negación a pagar por quienes presuntamente no lo merecen, ya que así lo dicta la sospecha meritocrática (Dubet, 2015). Ello fue seguido por el tránsito al vaciamiento –el abandono– de los espacios e instituciones públicas. Este último fenómeno, que residualiza “por abajo” los espacios públicos, había sido analizado en un trabajo de CEPAL, cuyas conclusiones eran perturbadoras: se hablaba de una “progresividad cuantitativa” que tenía como trasfondo una “regresividad cualitativa”, derivada del hecho de que quienes podían pagar servicios de mejor calidad o “sencillamente” fugar de los servicios públicos, lo hacían, y de ese modo, las instituciones públicas (*universalistas*) sólo albergaban como beneficiarios efectivos a aquellos que no tenían la posibilidad de esa elección (Mostajo, 2000: 35)<sup>15</sup>. Por supuesto, se trata de condiciones y situaciones complejas, a cuya comprensión aportaríamos poco si sostuviéramos argumentaciones maniqueas. Dicho de manera directa: *la calidad de las instituciones y de los servicios en general juega un papel fundamental en el proceso por el cual la población “ocupa” o “abandona” las instituciones*. Como

---

<sup>14</sup> Destacado nuestro, en la línea de la distinción hecha antes entre protección universalista y cobertura total. Tomamos la expresión del autor de “cobertura universal” como sinónimo de cobertura total.

<sup>15</sup> En su análisis de una parte importante de las iniciativas de política social que en la región son incluidas en la denominación genérica de “protección social”, Pautassi (2013) hace una importante crítica por el vaciamiento del contenido de derechos que ellas involucran. Esta crítica está dirigida a los “hacedores” de políticas.

ejemplo, podemos ver que las dos políticas sociales con mayor potencial de ciudadanía en la historia argentina (la educación pública, desde fines del siglo XIX a principios de los años 1970 y la salud pública, entre 1940 y 1960) fueron fuente de ciudadanía precisamente porque capturaban el interés de todas las clases: *eran primera opción social y cultural, por ser la mejor en su tipo*<sup>16</sup>. En cambio, hoy no podemos dejar de hacernos una pregunta decisiva para imaginar el futuro de las políticas y de las instituciones: ¿hay retorno de un proceso de vaciamiento o de residualización como el que hemos atravesado y que aún sufrimos? (Barba, 2005).

Finalmente, un tercer movimiento: se vio también cómo aquel vaciamiento de las instituciones era seguido por la oposición y la negativa explícitas a la sociabilidad compartida que imponen las políticas e instituciones que se pretenden universalistas. Estudios sobre políticas públicas y, a mayor escala, sobre los contemporáneos procesos de segregación urbana, están allí para mostrarlo (al respecto ver Traversa, 2010 para Chile, Brasil, Uruguay; Danani, 2012 para la Argentina; y Kessler, 2014 para un estudio de largo plazo en la Argentina; Filgueira, 2013 para una mirada regional).

Pero a medida que se abría ese abanico de resistencias sociales, iba haciéndose claro que se trataba de movimientos más amplios y variados que sólo de la clase media. No se trata de un proceso nuevo; de ahí –quizás– que el error sepa a inexplicable. Las que aquí llamamos políticas particularistas (*contributivas*, en su funcionamiento; de seguros, en su diseño institucional) desde sus orígenes constituyeron tanto un principio de unidad y de solidaridad en el interior de un grupo ocupacional, como un principio de división respecto de otros. “Problemáticos guetos clasistas que, más que unir, dividían a los obreros”, alude a ellos Esping-Andersen (1993: 45), porque al remontarse a las mutualidades y planes fraternales del siglo XIX puede verse cómo paulatinamente fueron interponiéndose barreras a la integración con grupos más débiles, de manera que lo que había nacido como una institucionalidad *de clase* se convertía en institucionalidad *de grupo*. Corrección: *de grupos, en plural*. Es que estas políticas fueron históricamente la vía para fugar del estigma de la asistencia (Hopp, 2009), primero; y posteriormente respaldaron una identidad sociopolítica positiva (reconociendo a los trabajadores como la base de la Nación, la columna vertebral o el sujeto revolucionario) y también fueron una promesa de bienestar y de valor socioeconómico. Asimismo, en todo momento estas políticas contuvieron el compromiso de una ventaja diferencial (por el acuerdo paritario, por la cláusula de productividad, por la incorporación a una alianza); ventajas que no era posible generalizar al conjunto, pero sí eran pensables para el grupo inmediato, y ello estimulaba la reivindicación. Sobre esa base, el ciclo neoliberal constituyó un golpe de gracia a toda aspiración universalista, y casi implicó el retroceso al siglo XVIII, porque sobre ese particularismo alimentó una mercantilización que radicalizó las tendencias en

<sup>16</sup> Debo este señalamiento sobre la calidad a Estela Grassi y su inteligente lectura. A su vez, se ocupó del tema de la “calidad institucional” en Grassi, 2014.

---

un sentido más estrecho y de-socializante. En tanto, los sectores “progresistas” encontrábamos ataduras ideológicas para hacer la crítica de las posturas particularistas, por temor a que ello fuera aprovechado por las usinas neoliberales para debilitar (aún más) los derechos sociales que estaban entretejidos con la defensa corporativa.

La experiencia histórica muestra las dificultades que experimentaron los partidos socialdemócratas que llegaron al gobierno para ampliar los sistemas universalistas, pues su principal base de sustentación político-electoral –las clases trabajadoras y sus organizaciones gremiales– presionaba en dirección de una mayor protección de sus propios grupos, más que hacia una expansión horizontal. No debería sorprender, entonces, que en los años recientes América Latina experimentara procesos similares, de resistencias a reformas que incorporaron modalidades no contributivas o semicontributivas de los sistemas de seguridad social. Sin embargo, los tres fenómenos se encadenaron: se efectivizaron ampliaciones de la seguridad social hacia grupos no tradicionales (trabajadores informales, grupos laborales de baja calificación y bajos ingresos); esas políticas encontraron las mayores resistencias en los grupos asalariados más estables y de mayor estatus. Y, finalmente, especialistas y técnicos nos demoramos en reconocer que esos sectores trabajadores interponían un rechazo activo de fuerza idéntica a la de los sectores medios. ¿Por qué sucedía eso? ¿Acaso el universalismo no era una buena opción?

Estamos aquí ante el problema de partida; también hasta aquí llegamos en la preocupación. A nuestro juicio, el más importante obstáculo a la realización de aspiraciones universalistas (si ellas existieren) radica en el particularismo, en el corporativismo, en lo que ellos tienen de autoprotección. Y ello es así porque, en sí misma, *la autoprotección, aun la de carácter corporativo motorizada por organizaciones de trabajadores y trabajadoras, no genera solidaridades amplias*. O, al menos, no lo hace de manera mecánica ni apriorística, ya que la necesidad que la organiza (la atención de la salud, la caja previsional de cara al retiro de la vida laboral, etc.) es intrínsecamente vehículo y semilla de división, por lo menos tanto como de unión; y así, sobrevive, se fortalece y por lo tanto gana en eficacia, en cuanto repone su condición de grupo separado de otros. Es en esta línea que, según entendemos, puede leerse el planteo de Fraser (2008), al ponernos frente al dilema del reconocimiento: ¿deberían celebrarse las características específicas que dan a un grupo su identidad –y que con ello lo dividen de otros? ¿O deberían reevaluarse y deconstruirse, construyendo una categoría general, destinada a la universalidad?

En cualquier caso, hay dos cuestiones que es imprescindible considerar. En cuanto a la primera: ¿hay una *clase universal* en lo que hace a la protección social? ¿Hay una clase –o grupo social– que al realizar socialmente su interés de obtener la protección y seguridad de su vida, realice el proyecto de una sociedad protectora y segura?<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Esta cuestión está inspirada en el análisis de Baldwin (1992).

Hasta aquí, creemos que la respuesta es negativa: las grandes transformaciones en las condiciones de reproducción y en la constitución de sistemas de protección han provenido de la lucha reivindicativa, y se han extendido en el curso de luchas de grupos específicos, con alcances también determinados, y que parecen cargar con la característica de la competencia entre sí, y no de la cooperación. Sin embargo, lo que decimos no predica sobre esa ausencia como fatalidad. Quizás sea momento de plantear la conjetura de que los actuales y crecientes movimientos transnacionales por la socialización del cuidado pudieran tener o desarrollar esa potencia. Por un lado, el reconocimiento social de la necesidad del cuidado como actividad permanente, y el hecho de que la misma cruce transversalmente estadios de la vida, condiciones y clases; y por otro, el hecho de que concretar ese objetivo signifique un cambio radical de relaciones en “los dos extremos” de la relación (el sujeto cuidado y el sujeto cuidador, principalmente la mujer) habilitan la pregunta en este estatus de conjetura. Si así fuera, los movimientos de mujeres que hoy impulsan esas iniciativas podrían ser interpeladas en esa condición. Por el momento, carecemos de respuestas y el interrogante es tentativo.

La segunda cuestión se construye en contrapunto con la anterior. Permítasenos plantear la tesis anunciada al inicio, de que las políticas universalistas convocan a acuerdos y gozan de aceptación social, pero *carecen de un sujeto social y político que las asuma como propias*. Más aun: *las políticas universalistas son las únicas que carecen de sujeto, son las únicas que no son reconocidas como fundamento de movimiento u organización social o de sindicato alguno*. ¿Qué sector social podría impulsarlas? Hasta aquí, los sectores que serían inmediatos destinatarios de esa transformación (mujeres en general –por serlo–, trabajadores y trabajadoras informales y precarios, residentes en condiciones críticas, inactivos/as sin protección) *no han mostrado la fuerza para forzar el reconocimiento social de la demanda de “protección para todos”, que los/ las incluiría*. Sus luchas suelen asociarse a la pretensión de adscribir a alguna de las categorías formalmente protegidas preexistentes, y no a la de la redefinición universalista de los sistemas. Las políticas corporativistas, en cambio, sí son objeto de demanda y reivindicación de grupos reconocibles e identificables: los propios movimientos de mujeres, grupos de trabajadores y sus organizaciones; los movimientos sociales correspondientes a grupos con características y necesidades específicas (adultos mayores, incluso jóvenes), y muchos otros están allí para mostrar su capacidad de movilización, demanda y reivindicación *para sí*. Incluso las políticas residuales descansan, cíclicamente, en un sujeto histórico que pugna por ellas: en las décadas recientes han ocupado ese lugar los organismos multilaterales de crédito, así como los sectores empresarios que se asocian al llamado “efecto candado”, en particular en los sistemas de seguros con fuerte presencia de mercado (v. g., Chile<sup>18</sup>). Al universalismo, en cambio, se llega por la política, porque

<sup>18</sup> Ver Filgueira (2013), quien describe el veto de las ISAPRES chilenas a las iniciativas de expansión de la cobertura con base en derechos más allá de las poblaciones vulnerables (que no estarían en condiciones de pagar los planes privados).

---

sólo un proyecto político puede reconstruir un problema y su solución, como generalidad; sólo la deliberación y la lucha política pueden producir aquella interpelación que constituya al sujeto social y político que lo comprenda.

Mientras ello no suceda, el estatus de las políticas universalistas habrá de ser el que describimos: propuestas socialmente valorables, que carecen de sustancia sociopolítica. Muchos las recomendarán, nadie las demandará para sí.

## Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, Pilar. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Atria, Fernando (2012). “Las cosas cambian cuando les pones un “tú”: sobre universalismo, focalización y regresividad”. En: *Anuario de Derecho Público 2012*. Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- Baldwin, Peter (1992). *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo, 1875-1975*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Balibar, Etienne (2007). On Universalism. In Debate with Alain Badiou. Disponible en: <http://eipcp.net/transversal/0607/balibar/en>.
- Barba Solano, Carlos (2005). *Paradigmas y regímenes de Bienestar*. San José, Costa Rica. FLACSO (Cuaderno de Ciencias Sociales N° 137).
- Bourdieu, Pierre (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Manantial.
- 92 Danani, Claudia (2012). “La recuperación de lo público: tres desafíos para reconstruir lo valioso y discutir el sentido”. En: Arias, A., Bazzalo, A. y García Godoy, B. (compiladoras), *Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Carrera de Trabajo Social, UBA. Espacio Editorial.
- Danani, Claudia (2009). “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (compiladores): *Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires, UNGS/Prometeo.
- Danani, Claudia (2008). “Pobreza, trabajo y desigualdad. El viejo problema de América Latina”. En: Bertolotto, M. y Lastra, M. (compiladoras): *Políticas Públicas y pobreza. En el escenario post 2002*. Buenos Aires, CEFOMAR.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Buenos Aires, UNGS.
- Danani, Claudia y Lindenboim, Javier (2016). “Informal employment and precariousness. Where social inequality begins, and where it leads to; society and policies in Argentina, 2003-2014”. En: Routh, S. and Borghi, V. (ed.), *Workers and the Global Informal Economy. Interdisciplinary Perspectives*. Routledge. Londres y Nueva York.
- Dubet, François (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires, Siglo XXI.



Esping-Andersen, Gosta ([1990] 1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia. Edicions Alfons El Magnànim, Generalitat Valenciana.

Filgueira, Fernando (2013). “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límite de la ciudadanía social en América Latina”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 22. Montevideo, Instituto de Ciencia Política.

Fraser, Nancy (2008). “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”. En *Revista de Trabajo* N° 6. Año 4. Agosto-diciembre. Ministerio de Trabajo (Argentina).

Grassi, Estela (2014). “Regímenes universalistas, derechos e igualdad. La escala cotidiana de las políticas sociales”. En: Arias, A., García Godoy, B. y Manes, R., *Debates en torno de la construcción de institucionalidad. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Grassi, Estela (2012). “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”, en *e-latina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 10, N° 39, Buenos Aires, abril-junio, p. 5-33. Disponible en <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/e-latina>.

Grassi, Estela (2008). “Debates teóricos, capacidad crítica y profesionalidad”. En: *Revista Plaza Pública* N° 1, Vol. I. Tandil.

Grassi, Estela (2004). *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Grassi, Estela y Danani, Claudia (2009). “¿Qué hay de normal en el empleo normal? Condiciones de trabajo y proyectos de vida después de los años 90”. En: Grassi, E. y Danani, C. (org.), *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Grondona, Ana (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires, Ediciones del CCC.

Hopp, Malena (2009). “Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia”. En: Grassi, E. y Danani, C. (org.), *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Kessler, Gabriel y Di Virgilio, Mercedes (2008). “The New Urban Poverty: Argentine Dynamics during the Last Decades”. *CEPAL Review*, 95, p. 31-50.

Lautier, Bruno (2006). “Una protección social mutualista y universal. Condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”. En: Lo Vuolo, R. y otros, *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Lechner, Norbert (1984). “Especificando la política”. En: Vega, J. (coord.), *Teoría y política de América Latina*. México, CIDE.

Lo Vuolo, Rubén (2006). “Presentación. La credibilidad social de la política económica en América Latina”. En: Lo Vuolo, R. y otros, *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

---

Martínez Franzoni, Juliana y Sánchez-Ancochea, Diego (2012). The Double Challenge of Market and Social Incorporation. DesiguALdades.net-RNIILA.

Martínez Franzoni, Juliana (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid, Fundación Carolina.

Mostajo, Rossana (2000). “Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe”. Serie Reformas Económicas N° 69. Santiago.

Pautassi, Laura (2013). “La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes, obligaciones pendientes”. En: *Revista Ciencias Sociales* N° 84. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Sojo, Ana (2007). “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. En: *Revista CEPAL* N° 91. Santiago.

Titmuss, Richard [1974] (1981). *Política Social*. Barcelona, Ariel.

Topalov, Christian (2000). “Institucionalización del desempleo y creación de las normas de empleo. Las experiencias francesa y británica (1911-1939)”. En: *Revista Política y Sociedad* N° 34. Madrid.

Traversa, Federico (2010). “¿Qué hacer con los sectores medios? Coaliciones sociales, bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista”. En: *Revista Nueva Sociedad* N° 229. Fundación Foro Nueva Sociedad.

Valencia Lomelí, Enrique y Foust Rodríguez, David (2010). “¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México?”. En: Valencia Lomelí, Enrique (coord.): *Perspectivas del universalismo en México*. México, ITESO/Konrad Adenauer Stiftung/Universidad Iberoamericana.