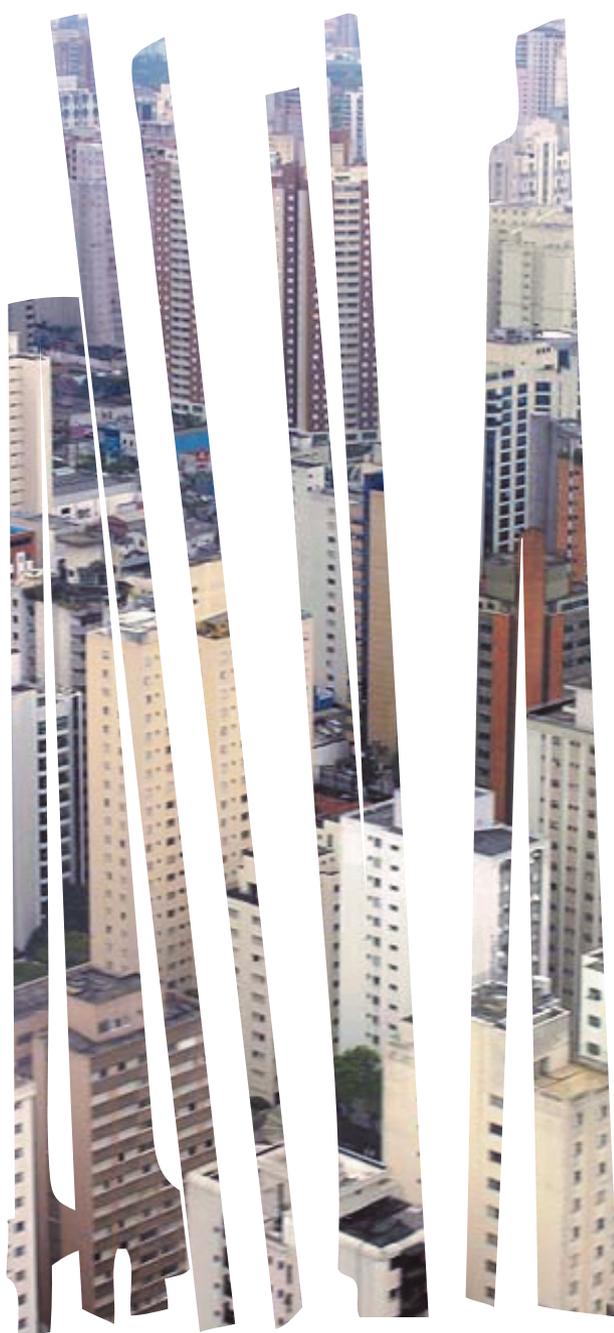


**Working Paper No. 49, 2013**

**La desigualdad como definición de la cuestión social en las agendas trasnacionales sobre políticas sociales para América Latina**  
Una lectura desde las ciencias sociales

Victoria D'Amico



**Working Paper Series**



**desiguALdades.net**

Research Network on Interdependent  
Inequalities in Latin America

**desiguALdades.net** *Working Paper Series*

Published by **desiguALdades.net** Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America

The **desiguALdades.net** Working Paper Series serves to disseminate first results of ongoing research projects in order to encourage the exchange of ideas and academic debate. Inclusion of a paper in the **desiguALdades.net** Working Paper Series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors.

Copyright for this edition: Victoria D'Amico

Editing and Production: Barbara Göbel / Sérgio Costa / Laura Kemmer / Paul Talcott

All working papers are available free of charge on our website [www.desiguALdades.net](http://www.desiguALdades.net).

D'Amico, Victoria 2013: "La desigualdad como definición de la cuestión social en las agendas trasnacionales sobre políticas sociales para América Latina. Una lectura desde las ciencias sociales", **desiguALdades.net** *Working Paper Series* 49, Berlin: **desiguALdades.net** Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

The paper was produced by Victoria D'Amico during her short-term doctoral fellowship at **desiguALdades.net** from 01/2012 to 07/2012.

**desiguALdades.net** Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America cannot be held responsible for errors or any consequences arising from the use of information contained in this Working Paper; the views and opinions expressed are solely those of the author or authors and do not necessarily reflect those of **desiguALdades.net**.

# La desigualdad como definición de la cuestión social en las agendas transnacionales sobre políticas sociales para América Latina

## Una lectura desde las ciencias sociales

Victoria D'Amico<sup>1</sup>

### Resumen

El problema de la desigualdad ha ido tomando un lugar central en los lineamientos políticos de las agendas de los organismos internacionales para pensar la implementación de políticas sociales en América Latina. Con la preocupación de que la desigualdad devenga un eufemismo y pierda su potencial de cuestionamiento a las relaciones de poder existentes, el texto propone aportar a la reflexión acerca de los usos de dicha categoría cuando se constituye en parte del discurso hegemónico de estas instituciones y el modo en que articula el consenso vigente en lugares que concentran poder de clasificación e intervención política sobre aquella región. A través de la sistematización de informes y documentos publicados por el Banco Mundial, la CEPAL y el PNUD, así como de fuentes secundarias, el paper ofrece un abordaje epistemológico y metodológico crítico para el uso de esta categoría que pueda ser retomado a la hora de construir nuestras propias agendas de investigación.

**Palabras claves:** cuestión social | políticas sociales | América Latina | discursos transnacionales

### Nota biográfica

Victoria D'Amico es Docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina (UNLP) e Investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET). Es Licenciada en Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE-UNLP), Magíster en Ciencias Sociales y Doctoranda en el programa de doctorado de Ciencias Sociales del Instituto de Desarrollo Económico y Social y de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina (IDES-UNGS). Ha publicado artículos en temáticas vinculadas a acción colectiva, sectores populares y estado y actualmente su investigación indaga sobre políticas sociales y ciudadanía en Argentina. Este documento es el resultado del trabajo realizado durante su estadía como estudiante doctoral en el marco del área de investigación transversal (IV) sobre "Teoría y Metodología" de la red desiguALdades.net.

---

<sup>1</sup> La estadía en el proyecto desiguALdades.net no hubiese sido posible sin el impulso de Elizabeth Jelin y el respaldo de Martín Retamozo, quienes se comprometieron con mi trabajo y me dieron su apoyo en todo momento. Asimismo, la generosidad del diálogo entablado con Juan Pablo Pérez Sáinz durante la estadía berlinesa y su lectura entusiasta de la versión borrador de este paper resultaron un estímulo fundamental para la escritura. Agradezco enormemente sus intervenciones, quedando eximidos asimismo de los desaciertos presentes en el texto, de mi entera responsabilidad.

## Contenido

<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Algunas consideraciones metodológicas sobre los documentos elegidos</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>La definición de la cuestión social desde los discursos internacionales en perspectiva histórica</b>	<b>6</b>
3.1	El predominio de la pobreza como diagnóstico: ¿diagnósticos pobres?	6
3.2	La intervención política a la luz del siglo XXI: el enfoque de derechos y las ciencias sociales	8
<b>4.</b>	<b>La desigualdad en los discursos transnacionales actuales</b>	<b>11</b>
4.1	¿Igualdad de qué y entre quiénes?	11
4.2	¿Por qué centralizar la preocupación en la igualdad?	20
<b>5.</b>	<b>¿Rumbo a la neutralización del discurso sobre la desigualdad?</b>	<b>22</b>
<b>6.</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>24</b>

## 1. Introducción

El problema de la desigualdad ha ido tomando un lugar central en los lineamientos políticos de las agendas de los organismos internacionales a la hora de pensar la implementación de políticas sociales en América Latina. Desde fines de los años noventa, los documentos que diversos organismos internacionales publicaron comienzan – literalmente en su primera página – con una aseveración contundente: “América Latina es la región más desigual del planeta, y por ello, las políticas que se implementen tienen que orientarse a su reversión”<sup>2</sup> (Banco Mundial 2006a; Banco Mundial 2006b; CEPAL 2003; CEPAL 2007; CEPAL 2010; PNUD 2010). De esta manera, sostengo, los documentos comenzaron a desplazar la mirada de la “pobreza” como definición de la cuestión social que había orientado las políticas sociales desde mediados de los setenta, para instalar a la “desigualdad” como categoría experta para su diagnóstico.

Esta afirmación sostiene dos puntos de partida: por un lado, que existen lineamientos políticos que desde algunas instituciones buscan orientar el modo de intervención en la política social de los países y que entendemos, inciden en las decisiones que cada gobierno produce dentro de la escala nacional. Por otro, que el denominado “problema de la desigualdad” no ha sido siempre la noción articuladora de aquellas intervenciones políticas, lo cual constituye una novedad, considerando que si bien anteriormente se reconocía la desigualdad que generaba el paradigma focalizador – es decir la focalización de las políticas en grupos considerados más vulnerables – la cuestión a ser resuelta era la de pobreza y no la propia desigualdad (Mintegiaga 2009: 51).

Ahora bien, si entendemos que la desigualdad es un proceso y que, por lo tanto, no emerge de un momento a otro, esta convergencia en el modo unívoco de presentar la cuestión social en la actualidad nos lleva también a preguntarnos: ¿de qué manera la categoría de desigualdad ha sido construida como noción legitimadora para denominar la cuestión social, qué sentidos adopta y qué procesos de intervención conlleva? Además, a la vez que encabeza la agenda de estos organismos, la noción tiene centralidad en la investigación en ciencias sociales.

No obstante, cabe considerar que la utilización de la misma categoría no implica ni una misma definición ni un diagnóstico común acerca de aquella, siquiera una similar

---

2 Todos los textos revisados aclaran que incluyen en la unidad de análisis a América Latina y el Caribe. Podemos dejar sentado al menos el interrogante acerca de la pertinencia de incluir a la diversidad de situaciones que atraviesan a estos países como una unidad respecto a la cual extender las generalizaciones.

justificación política acerca de la necesidad de su eliminación, o al menos de su reducción. Por ello, a lo largo del texto busco comprender cómo se entiende la noción de desigualdad en la perspectiva de los organismos internacionales, a través del análisis de una desigualdad de qué y entre quiénes<sup>3</sup> plantean y dónde se reconocen sus orígenes, como así también ver con qué otras categorías se interrelaciona, bajo el supuesto de que las categorías se presentan siempre interpenetradas por otras y nunca aisladas. El objetivo del paper consiste en aportar a la reflexión epistemológica acerca de los usos de dicha categoría en las definiciones expertas construidas desde los organismos que concentran poder de clasificación e intervención política. Analizaré de qué manera se constituye en parte del discurso hegemónico de estas instituciones y a partir de allí los márgenes que conserva para poner en discusión las asimetrías de poder de las que puede dar cuenta teniendo en cuenta el carácter relacional que las ciencias sociales le reconocen.

El documento de trabajo presenta, en primer lugar, un repaso por fuentes secundarias que permiten reconstruir el contexto de consolidación del discurso transnacional sobre las desigualdades en el ámbito de las políticas sociales; en segundo lugar, una sistematización preliminar de la revisión de informes y documentos elaborados por el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y finalmente, unas conclusiones provisorias. Cabe mencionar que este paper se enmarca en una investigación doctoral en curso sobre la relación entre políticas sociales y ciudadanía en el caso argentino.<sup>4</sup>

## **2. Algunas consideraciones metodológicas sobre los documentos elegidos**

En este texto, abordo los discursos predominantes en torno a las políticas sociales para América Latina que construyen tres organismos internacionales: Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión

---

3 Igualdad “respecto a qué” fue la pregunta central frente a la cual Amartya Sen planteó el enfoque de las capacidades (Sen 1987). Asimismo, plantear la desigualdad entre quiénes da cuenta de la necesidad de establecer una totalidad normativa que se piensa como común respecto a la cual comparar (“normative commonality” tal lo define Göran Therborn 2011: 20). La pregunta acerca de la igualdad entre quiénes ha sido exhaustivamente trabajada por Charles Tilly (2000) al analizar cómo sedimentan las desigualdades entre grupos sociales a partir de que los pares categóricos ofician como mecanismos que institucionalizan y dan persistencia a las desigualdades.

4 El proyecto de trabajo denominado “¿Qué universalidad? Políticas sociales y ciudadanía en el marco de la consolidación del discurso transnacional sobre las desigualdades. Un análisis a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. 2009-2012” se lleva adelante en el programa de Doctorado de Ciencias Sociales del Instituto de Desarrollo Económico y Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (IDES-UNGS), Buenos Aires, Argentina.

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entendiendo que cada una de estas instituciones ofrece una perspectiva diferente. El primero, en tanto organismo que provee financiamiento y servicios para la implementación de políticas sociales; el segundo como institución que funciona como foro de discusiones políticas donde los gobiernos negocian acuerdos vinculantes y el tercero por su perfil teórico-académico y su perspectiva históricamente orientada a diagnosticar y definir políticas para América Latina (Rabotnikof y Tussie 2002: 49, 51). El trabajo aborda una multiplicidad de documentos y fuentes secundarias que nos permiten reconstruir las transformaciones de las últimas décadas en el modo de construir los discursos sobre intervención en política social en América latina, para luego detenernos en el abordaje de tres documentos específicos que nos permitan analizar cómo se está construyendo hoy la noción de igualdad desde los tres organismos mencionados, qué elementos se enfatizan y cuáles se invisibilizan. El recorte busca ser representativo de tres lógicas diferentes con que se proponen diagnósticos e intervenciones para América Latina, a partir de los diferentes roles que los organismos adoptan en la política transnacional.<sup>5</sup>

Contextualizaremos cómo llegamos a los documentos elegidos. A nivel internacional, a mediados de 1996 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) celebró el Año Internacional contra la Pobreza, proclamado por la Asamblea General en 1993. Dos años más tarde, en septiembre de 1998, la Asamblea de Naciones Unidas celebró un encuentro para examinar el impacto social y económico de la globalización en lo que se refiere al fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo (Jackson 2007). En 1999, un examen del Decenio reveló que se habían realizado avances en materia de desarrollo y que persistían muchos desafíos. Como resultado de estos encuentros se llegó a la conclusión de que el crecimiento económico por sí solo ya no era un factor suficiente de desarrollo. El mismo año, desde el Banco Mundial afirmaron que, desde mediados de los noventa, las políticas de crecimiento habían comenzado a incorporar las preocupaciones por la exclusión social y la equidad en reemplazo de los ejes de pobreza y vulnerabilidad (Gacitúa, Norton y Georgieva 2009: 38). La CEPAL por su parte, recuperaba su propia crítica a la mayor desigualdad en la distribución del ingreso realizada dos décadas atrás, que se actualizaba en el contexto de la globalización, entendiendo que “el desarrollo latinoamericano mostraba

---

5 Otros organismos igualmente relevantes quedaron fuera, tal es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuya utilización de la categoría de desigualdad no fue incorporada. Reconociendo sus aportes a la discusión, entendemos que comparte con el BM el hecho de ser un organismo proveedor de financiamiento y servicios para la implementación de políticas y que sus propuestas pueden enmarcarse en el mismo paradigma que construimos a través de los otros organismos. Asimismo, si bien focalizamos la discusión en tres documentos, el trabajo se apoya en la lectura de una amplia serie de informes circulados por estos organismos a los que referiremos según corresponda a lo largo del texto.

un “casillero vacío”, pues no logra conjugar el crecimiento con la equidad, y sostiene la mayor desigualdad en la distribución del ingreso” (CEPAL 2007: 18).

Cabe atender a los fundamentos políticos de este viraje. Desde sus informes, el Banco Mundial puso el acento en las tareas pendientes de una democracia que, ya consolidada en los países de América Latina, permitiría ahora concentrar los esfuerzos en el fortalecimiento de la ciudadanía: “con la democracia consolidada en la mayoría de los países, el desafío del emponderamiento va de la mano con aquel de la ciudadanía y el derecho de los pobres a que sus voces sean escuchadas y justamente reflejadas por los investigadores del desarrollo” (Gacitúa y Wodon 2001: v). Habiendo atravesado las dictaduras que pusieron el énfasis en la reducción drástica de las políticas sociales, el Estado y la política tenían por delante – desde esta mirada – dos tareas; el crecimiento económico y la democratización, otorgando especial participación a la sociedad civil (O’Donnell 2008: 218). De este modo, la recuperación democrática visibilizaba lo social en el centro de la escena, con el propósito de consolidar una sociedad de ciudadanos con igualdad de derechos y orientar a las políticas sociales a alcanzar mayores grados de inclusión social mediante la universalización de derechos sociales (Hardy 2004: 281-282). La igualdad fue un valor que quedó situado en el corazón de la democracia.

Ahora bien, más allá de estas declaraciones de principios, el informe sobre pobreza publicado por el PNUD en el año 2000 evaluó los obstáculos de dos niveles que tuvieron los programas de reducción de pobreza: el crecimiento y el desarrollo humano permanecían aislados, en tanto las políticas económicas que se habían formulado hasta entonces no consideraban a los pobres, dejando esa tarea a los servicios sociales. Otra limitación que dichos programas pusieron en evidencia fueron las ineficacias de las recetas basadas en la complementación de un crecimiento rápido y redes de seguridad: “Un examen de los planes nacionales contra la pobreza destaca la importancia de formular una nueva generación de programas centrados en hacer que el crecimiento sea más propicio a los pobres, esté orientado a la desigualdad y destaque la potenciación de los pobres” (PNUD 2000: 9). Este momento será relevante como inflexión para pensar cómo se va construyendo una categoría de igualdad que se pensará a partir de la relación virtuosa entre pobreza y crecimiento.

A partir de estas evaluaciones es que en ese mismo año se produce la Declaración de los Objetivos del Milenio (ODM), un acuerdo firmado por 189 países en el cual se buscaba combinar – aplicando un enfoque holístico – todos los esfuerzos para hacer frente a la pobreza y el desarrollo económico y social. Los objetivos y sus metas e indicadores asociados apuntan a compromisos relacionados con el hambre y la pobreza extrema de ingresos; la educación básica; la equidad de género; la mortalidad

infantil; la salud materna; el VIH y el sida, el paludismo y otras enfermedades; la sustentabilidad ambiental y las alianzas mundiales para el desarrollo, siendo el más visible el objetivo común de reducción de la pobreza a la mitad hacia el año 2015 (PNUD 2010: 17).

El sentido de las metas del milenio se comprende desde un enfoque de desarrollo humano, que da prioridad a los derechos humanos y a la democracia como vía de participación a través de la garantía de umbrales mínimos de ciudadanía. Los cuestionamientos que recibió fueron de dos tipos. El primero llegó de la mano del enfoque de las capacidades que planteaba que los ODM dejaban de lado la preocupación por la libertad necesaria para hacer uso de esos mínimos garantizados (PNUD 2010); el segundo se circunscribió a la ausencia de definiciones del problema de la desigualdad (CEPAL 2010). Es decir, si bien las metas significaron un punto de inflexión para el discurso transnacional al dejar planteada una estrategia unificada para la política global, al mismo tiempo pusieron en evidencia la falta de reflexiones conceptuales acerca del problema de la desigualdad. Habría que esperar más de media década para que los organismos tomaran la tarea de llenar ese vacío.<sup>6</sup>

Para el análisis, el criterio de elección de documentos radica en que se encuentran firmados por los organismos mencionados<sup>7</sup> y que son significativos para pensar la definición de igualdad que proponen. He decidido tomar el documento denominado *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010), teniendo en cuenta que ya hacia el año 2000, la CEPAL mostraba su preocupación en términos del vínculo entre equidad, igualdad de oportunidades e integración social, con el interrogante orientado a las condiciones de posibilidad del crecimiento económico de mediano plazo. En sus propios términos, la necesidad de una sociedad más equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y una ciudadanía efectiva en lo social y económico y con mayor capacidad de integración no se corresponden sólo con una perspectiva ética y política, sino – y aquí está el giro fundamental que hace la CEPAL – con un desarrollo económico sostenible en el tiempo (Ottone 2000: 64). Luego, el informe de desarrollo humano 2010 titulado *La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al desarrollo humano*. Este documento presenta una novedad respecto a los informes anteriores del PNUD en tanto incorpora una metodología para ponderar el índice de

---

6 Ese mismo año también el PNUD y el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Naciones Unidas pusieron en funcionamiento la Bases de Datos Mundial sobre la Desigualdad que permitieran obtener datos confiables para el análisis de la dinámica de la desigualdad en sobre las diferentes economías (PNUD 2000: 42).

7 Recordemos que estas instituciones cuentan con un pool de expertos que muchas veces publican con su sello editorial, pero los trabajos quedan bajo la responsabilidad de los autores y se distancian así de constituir en una declaración institucional. En el caso de los trabajos elegidos, no tienen autoría individual, sino institucional.

desarrollo humano en relación a la desigualdad, que no había sido tomada en cuenta antes. Y finalmente, el informe sobre *equidad y desarrollo* del Banco Mundial publicado en 2006 (b), donde se dan algunos saltos conceptuales que pretenden avanzar más allá de las definiciones de la lucha contra la pobreza y en el modo en que se establece la relación entre un diagnóstico global y el rol de los Estados frente al problema de la desigualdad. Para llegar allí, haremos una breve presentación de cómo se fueron constituyendo en las últimas décadas sentidos acerca de la cuestión social.

### **3. La definición de la cuestión social desde los discursos internacionales en perspectiva histórica**

#### **3.1 El predominio de la pobreza como diagnóstico: ¿diagnósticos pobres?**

Considerando que, tal como afirma Estela Grassi, la cuestión social “se particulariza, en cada época, en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma” (Grassi 2012: 3), es fundamental comprender cómo los sujetos interesados participan en la disputa por imponer los términos con que aquella se denomina. En América Latina, en la actualidad, la cuestión social se describe como un proceso de profundización de la desigualdad que tiene sus orígenes en la historia de la pobreza estructural – las desventajas se heredan y perpetúan intergeneracionalmente – su concentración espacial – con la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad – y la consolidación de diferentes estatus de ciudadanía (Saraví 2006).

En muchos casos, la genealogía de estos problemas lleva a situar la mirada en procesos ocurridos hace cientos de años, poniendo el peso explicativo en el periodo colonial. En el trabajo *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, David de Ferranti et al. (2004) argumentan que las instituciones excluyentes que se establecieron durante la conquista europea para explotar la riqueza mineral existente y las poblaciones indígenas, y los cultivos particulares adaptados al clima de la región, llevaron a un acceso altamente desigual a las tierras, la educación y el poder político al menos hasta los tardíos 1800 y por lo tanto, tuvieron consecuencias adversas para el crecimiento y la igualdad. En la misma línea, la CEPAL sostiene que persiste un reclamo histórico y postergado en las sociedades latinoamericanas, un reclamo que “recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo” (CEPAL 2010: 13), y que en las décadas recientes las brechas se han multiplicado a raíz de la heterogeneización de las

oportunidades productivas de la sociedad y junto a ella, la segmentación del acceso a la protección social.

El inconveniente con este tipo de desplazamientos históricos a tiempos tan lejanos es que pueden negar el peso que procesos más recientes han tenido en la consolidación de una estructura pobre y desigual e incluso en el aumento de las brechas de la desigualdad. Dentro de los procesos de más corto plazo, cabe sin dudas mencionar la modificación de largo plazo y alcance global de las formas estatales, hacia mediados de la década del setenta en los países del oeste de Europa y América Latina, que implicó – a grandes trazos – el tránsito del Estado de *welfare* a *workfare*, es decir, a Estados cuya preocupación era el bienestar a un Estado cuyo mecanismo de integración central es el mercado de trabajo.

En este marco, las políticas asistenciales basadas en el criterio de “pobreza” construido por los organismos internacionales tuvieron un impacto directo en primer lugar, en el modo en que se constituyó a nivel nacional la cuestión social. Por un lado, se presentó como un asunto de política social y no de política económica, que generó una nueva institucionalización de lo social: el Estado ahora debe intervenir de modo específico sobre aquellos que no pueden integrarse por su cuenta a través del mercado de trabajo. Por otro, produjo una simplificación, en tanto se homogeneizó bajo el nombre de “pobreza” una experiencia diversa que adquirió características heterogéneas (Merklen 2005; Andrenacci y Soldano 2006; Kessler y Di Virgilio 2008). Por último, constituyó una definición de carácter absoluto que enfatizó en las condiciones de vida de una gran parte de la población, dejando por fuera la discusión en torno a las relaciones de poder en las que los grupos se insertan y con ello, el conflicto. De este modo la categoría de pobreza, al desconocer que la distribución de recursos es un juego de suma cero, impidió abordar el dinamismo del proceso de construcción de las desigualdades que dan origen a las situaciones de asimetría.

Y en segundo lugar, en la manera de intervenir sobre el problema. Si entendemos que las políticas públicas son resultado de la disputa por la definición de problemas y soluciones legítimos (Frederic y Soprano 2005: 54) ya a mediados de los años noventa el triunfo de la definición de pobreza como categoría organizadora de las formas de intervención estatal legítima respecto a la cuestión social se hizo visible en diversos países de América Latina mediante tres procesos: la desestatización – proceso que implicó la privatización y desregulación de los servicios públicos, trasladando las responsabilidades hacia actores privados o asociativos – la descentralización de recursos administrativos y financieros; que provocó la fragmentación y diferenciación de servicios entre las jurisdicciones y la transferencia de responsabilidades a niveles locales que generaron estratos diferenciados de ciudadanía; y la focalización – que

implicó la concentración de gastos en las poblaciones con necesidades más agudas, más orientada a una solución fiscal que a una reconfiguración de las organizaciones del ámbito público y que trajo aparejada una profesionalización de la asistencia social (Andrenacci y Repetto 2006).

En síntesis, al escindir la asistencia social de la política económica, estos planteos en sus diferentes variantes contribuyeron a ocultar las dimensiones relacionales de la cuestión social, y con ello su conflictividad y politicidad. Redujeron epistemológica, metodológica y políticamente la pobreza a un problema absoluto. Y la individualización del problema de la pobreza reintrodujo una relación entre individuo y sociedad que podemos caracterizar como propiamente liberal, es decir, la concepción de individuos autónomos que se piensan más allá de la totalidad social, perdiendo de vista los procesos que los insertan dentro de grupos sociales y transformándolos en responsables y/o culpables de sus trayectorias de vida. Por último, cabe considerar – como ya demostró Denis Merklen (2005) – que el consenso en torno a la pobreza funcionó como operación de clasificación sobre las poblaciones a las que se aplicaba y fue reforzado en idénticos términos por la reflexión que se llevó adelante desde las ciencias sociales.

### **3.2 La intervención política a la luz del siglo XXI: el enfoque de derechos y las ciencias sociales**

La transición al siglo XXI será una coyuntura para hacer balances y redefinir el rol de la intervención estatal a través de las políticas sociales en la relación entre desigualdad y ciudadanía. La consolidación de una agenda global “sólida y equitativa” requería en términos de la CEPAL avanzar hacia tres objetivos esenciales: garantizar un suministro adecuado de bienes públicos globales, superar gradualmente las asimetrías de carácter global y construir una agenda social internacional basada en los derechos (CEPAL 2002: 29). Si la globalización generaba tensiones, las estrategias de desarrollo económico y social requerían de mediaciones eficaces, las cuales adquirieron la forma de procesos participación y representación democráticas de alcance nacional.

A escala transnacional, veremos la emergencia de dos posicionamientos que terminarán complementándose: el enfoque de riesgo social y el enfoque de derechos. El manejo del riesgo social le atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza recurriendo a terminología propia del aseguramiento. En esta dirección, la protección social es definida como las intervenciones públicas que ayudan a los individuos, los hogares y comunidades en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres. La noción de riesgo individualiza la responsabilidad, se desestima la solidaridad en

la diversificación de riesgos y en el financiamiento y confiere una responsabilidad pública mínima en materia de protección social a la vez que el bienestar social queda depositado en manos privadas (Hardy 2004: 16; Holzmann y Jorgensen, citados en Sojo y Uthoff 2007: 326-8). Ahora bien, las evaluaciones de estas intervenciones sostienen que la igualdad de oportunidades es solo un piso, y que es necesaria una acción propositiva de políticas sociales para ampliar el alcance de la ciudadanía.

Esta es la propuesta del enfoque de derechos propiamente hablando, que tendería a la reducción al mínimo de los riesgos y que va de la mano con un proceso de consolidación democrática que busca trascender desde la categoría de ciudadanos consumidores a la de ciudadanos de derechos, con la preocupación explícita por lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico, y disminuir la elevada desigualdad prevaleciente. A su vez, el enfoque de derechos requiere concretar derechos universales en requerimientos específicos. En este sentido las garantías sociales serían una manera de volver tangibles derechos que son abstractos (Gacitúa, Norton y Georgieva 2009: 1, 3).

Cabe indicar que estos enfoques se enmarcan en la actualidad en dos diagnósticos prevalecientes y en disputa en las ciencias sociales acerca de cuál es la manera de lograr la igualdad en una sociedad. Siguiendo a François Dubet (2011), el primero se sostiene en una ideología que da primacía al individuo y su capacidad de elegir el curso de vida que decida. La propuesta radica en promover que todos tengamos las mismas oportunidades para acceder a esa vida deseada, y entiende que cualquier diferencia que ocurre entre los individuos en el transcurso de la vida es resultado del logro, la capacidad o el “éxito” individual. De esta manera, el punto de partida de la libre competencia legítima cualquier resultado que adopten dichas trayectorias, atribuyendo al individuo la responsabilidad por el buen/mal uso de dichas oportunidades. El modelo de igualdad de oportunidades no dice nada acerca de las desigualdades inaceptables; en tanto las desigualdades nacen de una competencia igualitaria, son consideradas como justas (Dubet 2011: 96). El planteo de la igualdad de posiciones, en cambio, busca que las posiciones sociales dentro de la estructura social estén próximas las unas a las otras, entendiendo que la única manera de garantizar la libre movilidad de los individuos es que la distancia en la estructura social no sea tan amplia. Para ello, se deben garantizar mecanismos que permitan compensar las diferentes trayectorias que han jerarquizado y distanciado a los grupos sociales. La igualdad de posiciones es criticada por ser una posición conservadora, que limita las posibilidades de expresar la libertad individual. Ahora bien, si la perspectiva de la igualdad de oportunidades mira a los individuos fuera del contexto en el que se encuentran y ajenos a su trayectoria histórica (que implicó, por cierto, una acumulación diferente y desigual de ventajas

en cada caso), el desplazamiento que produce hacia el todo social el enfoque de igualdad de posiciones provoca la necesidad de interrogarnos acerca de cuál es el punto de partida para el ejercicio de nuestras libertades.<sup>8</sup>

En tanto la afirmación de la igualdad de posiciones conlleva a pensar un mecanismo de distribución en las que es inevitable ver la totalidad social, este posicionamiento se propone acortar la brecha de ingresos y de calidad de vida entre los diferentes grupos sociales, disminuyendo las distancias entre las posiciones posibles y las deseables. En el caso de la igualdad de oportunidades, las posiciones deseables son pocas, entonces se asume la legitimidad de la competencia ilimitada por ellas. Claudia Danani (2008) complementa este argumento y concluye que mientras la equidad refiere a la igualdad de oportunidades individuales para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, se ubica en el plano de la distribución y mide los umbrales mínimos de las personas frente a ellos, la igualdad social (diferente a aquella) sienta la discusión en el plano de los valores y postula el ideal de una sociedad de próximos entre sí.

Comprender la igualdad de este modo requiere de un enfoque que permita recuperar su carácter procesual y relacional. Será Luis Reygadas con su definición de la desigualdad como “una relación social entre al menos dos términos que implica una distribución asimétrica de poder” (Reygadas 2008: 36), quien ofrecerá una perspectiva productiva para analizar las potencialidades de la categoría. Desde esta perspectiva, las desigualdades y sus orígenes son múltiples en tanto tienen como elemento fundante la multidimensionalidad del poder.<sup>9</sup>

---

8 Realizar una genealogía aquí nos llevaría al menos dos siglos hacia atrás, en tanto la discusión sobre la desigualdad encuentra en el Iluminismo el punto de inflexión para instalarse en las ciencias humanas y sociales (Therborn 2011). A su vez, para una ampliación de la discusión acerca de la relación entre justicia y desigualdad ver Therborn (2006).

9 Cabe recordar la antesala a estas discusiones a través del concepto de “marginación”, que hacia los años 60 permitió expresar la desigualdad persistente en la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de los beneficios (Definición del Consejo Nacional de Población en Cortés 2006: 74). Estrechamente asociado a la teoría de la modernización, afirmaba que las sociedades estaban atravesando un proceso de transformaciones orientadas al desarrollo. Tomando como horizonte la situación del “primer mundo”, los países subdesarrollados se constituían en zonas marginales cuyas poblaciones permanecían externas al proceso de modernización económica. Este segmento tradicional tenía lugar en zonas geográficas en las que, se afirmaba, aún no habían penetrado los valores modernos. La evolución de las sociedades llevaría a incorporar las dinámicas del capitalismo central. Fue a partir de esta definición más general, que se va constituyendo una serie de indicadores que se interrogan acerca del acceso a bienes y recursos; situación de marginación es reducida al acceso a o no que las personas tienen a gozar de una serie de derechos. Si hasta entonces la marginalidad venía construyéndose a través de indicadores referidos a los individuos, en cuanto al acceso a bienes y/o servicios ecológicos, psicológicos, culturales, económicos y políticos, será la teoría marxista la que aportaría una noción de marginalidad económica que puso el foco en su carácter relacional y en los límites estructurales del sistema capitalista para absorber la mano de obra disponible (Nun [1969] 2003). Así, de la mano del pensamiento sociológico latinoamericano, la marginalidad cruzaba una frontera analítica: dejaba de hablar de las condiciones absolutas de los individuos o de las zonas geográficas del mundo, para

De este modo, el autor ofrece una explicación de la desigualdad como proceso a través de un enfoque de la expropiación/apropiación que es relacional y que concibe que la distribución de bienes y capacidades es social. Las trayectorias no pueden construirse más allá del todo social, se basa en estructuras sociales y en relaciones de reconocimiento y de privación. Por ello, propone un análisis que privilegia la mirada sobre procesos y no sobre individuos, de modo de incorporar no sólo las dinámicas de apropiación sino también las de expropiación, es decir los procesos de explotación y acaparamiento de oportunidades que amplían las brechas de desigualdad (Reygadas 2004: 7, 11). En tanto responsabilidades sociales, deben ser analizadas en tres niveles: los individuos, sus interacciones y las estructuras sociales. Por último, Reygadas incorpora una distinción más de las que observamos en Dubet y Danani, ya que reconoce la desigualdad para apropiarse de los bienes (de activos), de procedimientos para la distribución de bienes (oportunidades) y de la distribución final (resultados) (Reygadas 2004: 24). Será el diálogo entre estas propuestas las que oficiarán de marco analítico desde el cual revisaré críticamente las definiciones que aparecen en los documentos de los organismos internacionales mencionados.

## 4. La desigualdad en los discursos transnacionales actuales

### 4.1 ¿Igualdad de qué y entre quiénes?

En la línea de pensamiento de la CEPAL, la igualdad emerge como preocupación en relación al desarrollo integrado. La integración adoptará a su vez dos sentidos simultáneos, en principio como unidad de encuentro entre la política económica y social que el neoliberalismo había constituido como esferas separadas. Por otro, será definida como el modo de participación de los sujetos en la sociedad y cuyo objetivo queda planteado en términos de “inclusión social”. Este modo de denominar la cuestión social muestra la necesidad de pensar crecimiento y equidad de modo simultáneo. En *La hora de la igualdad* (2010), título que plantea la cuestión de modo propositivo (igualdad, frente a la permanente alusión a la desigualdad) se afirma la existencia de brechas sociales, lo cual indica al menos dos elementos puestos en relación y de una distancia entre aquellos. Ahora bien, ¿de qué manera está planteado el diagnóstico respecto a estas brechas? ¿Qué es lo que se separa y cuál es la tarea que la categoría de igualdad viene a cumplir en relación a ella?

Desde su propia definición, la igualdad será entendida como igualdad en los umbrales mínimos que permiten el ejercicio de la ciudadanía, es decir, una igualdad ex ante o

---

comenzar a referir a una marginalidad económica, vinculada a las relaciones sociales de producción (Cortés 2006).

del punto de partida: “La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen” (CEPAL 2010: 11). Si el punto de partida es la crítica a que la escisión entre política social y económica se constituyó en una de las causas de la profundización de las desigualdades, la perspectiva de la CEPAL busca establecer un delicado equilibrio ante el desafío de darle lugar central a la reversión de desigualdades sin que ello vaya en detrimento del mercado.

En este sentido, el análisis que se presenta en este documento adhiere plenamente a la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos. La propuesta que aquí se formula va en esta dirección y nos lleva al siguiente punto: cuando hablamos de igualdad lo hacemos sabiendo que hay que crecer para igualar e igualar para crecer. Por lo mismo, en ningún caso proponemos sacrificar el valor del dinamismo económico y productivo en el altar de la igualdad. En el horizonte estratégico de largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa (CEPAL 2010: 12).

El horizonte consiste en buscar el equilibrio entre Estado y mercado mediante un pacto fiscal con efectos redistributivos que permita garantizar umbrales mínimos de bienestar. Podemos reflexionar entonces que la igualdad se va constituyendo como un imperativo político a la vez que económico, y por lo tanto, en estrecha vinculación con el crecimiento, sin olvidar la garantía en el ejercicio de la ciudadanía. De esta manera la CEPAL refiere por un lado, a la igualdad de derechos como erradicación de privilegios, que da cuenta del principio liberal de igualdad política. Por otro, a la igualdad en la distribución de recursos y en este sentido, a un modo de comprender la ciudadanía social que permitiría completar el proyecto de la modernidad, asumiendo sus valores de igualdad de derechos y de justicia social en un contexto que habilite la libertad en el ejercicio de esos derechos.

A su vez, la justicia social requiere pensar la igualdad desde dos ámbitos de la vida económica: primero, para todos aquellos que pueden ser parte de la vida laboral y segundo, en el caso de los dependientes, es decir, los grupos que quedan por fuera del mercado de trabajo (personas que no tienen esas para trabajar o que no consiguen empleo, asumiendo siempre que la intencionalidad es la voluntad de insertarse en aquél). En el gasto social entendido como la inversión en capacidades humanas y

oportunidades productivas y en el rol activo del Estado se juega entonces, para este análisis, la base estructural de la igualdad y la desigualdad (CEPAL 2010: 42).

Será en estos ámbitos entonces donde el Estado deberá articular su intervención. El objetivo consiste en combinar el sentido de pertenencia que promueve la cohesión social con las posibilidades de crecimiento, es decir, los estímulos que incentiven el esfuerzo desde la lógica de la libertad individual:

Los Estados de bienestar más avanzados del mundo muestran precisamente ese complemento entre igualdad, protección social, solidaridad instituida y disposición positiva de los agentes. No niegan con ello las bondades del mercado sino que hacen del mercado una institución más inclusiva y con una mejor interacción. Las alianzas público-privadas más sólidas, las democracias más avanzadas y las visiones más compartidas de desarrollo a largo plazo se dan en sociedades más igualitarias y donde existe un Estado que desempeña un papel más activo y actúa con visión estratégica para lograr el bienestar y el progreso de todos (CEPAL 2010: 12).

Para alcanzar la justicia social entonces se pone el acento en la necesidad de pensar la centralidad de la brecha productiva. La inserción a través del trabajo, el acceso a los recursos productivos, el desarrollo de capacidades, el acceso al financiamiento y los mercados y la disponibilidad de infraestructura y tecnología son ejes de la igualdad en esta dimensión (CEPAL 2010: 42). El objetivo de lograr convergencia entre los diferentes segmentos de producción mediante un crecimiento más dinámico y sostenido se basa en el supuesto de que desarrollo económico e igualdad social tienden a coincidir. El diagnóstico radica en que la desigualdad no sólo es producto de la concentración de ingresos sino de la heterogeneidad de la estructura productiva, particularmente la distancia entre grandes y pequeñas empresas y su impacto en la calidad del empleo, e incluso incorporando alguna mirada sobre las brechas territoriales que afectan aquella. La finalidad consiste en revertir la situación de segmentación del mercado laboral en que ha quedado la producción en América Latina para fortalecer la inclusión social. Un enorme desafío se encuentra en las regiones con mayores brechas de equidad, en que los derechos se han universalizado pero aún queda pendiente consolidar una estructura socioeconómica y política que promueva una accesibilidad igualitaria a aquéllos. Quedan invisibilizadas así las distancias que puedan originarse por fuera de la esfera productiva, tales como género y etnia.

Si como bien afirma el documento, un diagnóstico basado en la igualdad instala la pregunta acerca del grado de proximidad y distancia en la sociedad en su conjunto, el planteo presenta permanentemente ambigüedades acerca de entre qué unidades se

establecen estas distancias. El poder y la riqueza aparecen como instrumentos para la autorrealización, prioridad de un enfoque de capacidades que hace prevalecer la igualdad de oportunidades por sobre la igualdad de posiciones. Las distancias de poder y de riqueza entre grupos sociales son entendidas en esa lógica: se plantea entonces una igualdad en el punto de partida y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo, del acceso al bienestar material, pero también para participar en las decisiones y en el espacio público, acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole. En este sentido, las unidades referidas son los hogares a los que los individuos pertenecen.

De esta manera, la preocupación por la estructura social desigual desaparece de pronto para circunscribir el acceso limitado a una esfera de responsabilidad individual y/o del hogar, ya que el diagnóstico del que parten es que la desigualdad en la distribución de estos bienes-capacidades es producida a la vez que reforzada por la transmisión intergeneracional de la pobreza dentro de los hogares. Cuando intentan correrse de responsabilizar individualmente por las situaciones de pobreza, el otro gran actor sobre el que predicán es el Estado, los modelos económicos elegidos por cada país y su dinámica de la productividad. Ahora bien, entre los hogares y las dinámicas de los Estados, no se reconoce ninguna instancia de mediación ni de articulación social, es decir, quedan ausentes el modo en que las pertenencias a grupos específicos y los mecanismos de acaparamiento condicionan el acceso a oportunidades y recursos.

Por su parte, el informe de desarrollo humano de 2010 adopta una noción explícita de igualdad que busca distinguirse de la equidad, aunque veremos cuán poco efectivo resulta este objetivo. Para iniciar el texto, en una nota a pie de página, el informe explicita de qué manera va a conceptualizar la desigualdad: “En este Informe se utilizará la noción de igualdad en el sentido de *capacidades*, perspectiva basada en una visión *ex ante*, pero que también requiere igualdad en el proceso” (PNUD 2010: 16). El informe habla entonces de la igualdad de capacidades, es decir, “de la libertad efectiva de las personas para elegir entre opciones que consideran valiosas y cuyo valor se basa en argumentos fundados” (PNUD 2010: 17). Y prosigue: “una característica importante del enfoque de este informe es que la igualdad de *capacidades* no implica, excepto en casos específicos, igualdad de resultados” (PNUD 2010: 19, énfasis original). Ahora bien, si como mencionamos, la igualdad sienta la discusión en el plano de los valores mientras que la equidad lo hace en el plano de los recursos procedimentales – o de otro modo, el valor de la igualdad se postula el ideal de una sociedad de próximos entre sí, mientras que el principio de la equidad se ubica en el plano de la distribución y mide

los umbrales mínimos de las personas frente a ellos – de la definición del PNUD se desprende que más allá del intento de ubicarse en un punto intermedio entre ambos, termina reiterando una definición enmarcada como equidad, cuya preocupación es centralmente procedimental.<sup>10</sup>

Más allá de los aspectos estadísticos, nos interesa recuperar algunos elementos conceptuales que subyacen detrás de esta forma de medición. En principio, permite desglosar el impacto de la desigualdad considerando que no sólo la desigualdad de ingreso es relevante, sino también propone medir la incidencia de cada dimensión en la desigualdad global, con lo cual conserva su carácter de analizador multidimensional. Luego, la medición adopta dos miradas relacionales: entre países (que pueden compararse entre sí, aunque advierten que dicha comparación requiere ajustes debido a las diferencias en la medición) y en el interior de los países, a través de la distancia que separa a los individuos respecto al índice promedio. De esta manera, busca evitar las reducciones de los resultados promedios que invisibilizan la desigual distribución de esos bienes y accesos en la sociedad, reponiendo un referente global, una totalidad frente a la cual comparar las situaciones individuales.

La limitación que podemos marcar es que nuevamente, al igual que para la CEPAL, la desigualdad se establece entre individuos aislados y el promedio de la sociedad. No existe ninguna consideración de cómo incide la pertenencia a determinado grupo social en el resultado. Sólo la pertenencia de género será incorporada luego a través del índice de desigualdad de género que indica las disparidades entre grupos de hombres y mujeres en términos de salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral (PNUD 2010: 96). Consideramos que la causa de esta limitación es que el PNUD parte del mismo diagnóstico que la CEPAL, acerca de que la persistencia de la desigualdad se explica por la transmisión generacional

---

10 No obstante, sí cabe mencionar una novedad que este informe presenta, y que consiste en agregar a las dimensiones clásicas del análisis del índice de desarrollo humano una ponderación en términos de desigualdad, es decir, más allá de los resultados que obtiene cada país en sus indicadores, es necesario incorporar el análisis de la distancia entre aquellos resultados promedio y el grado de libertad de las capacidades de los hogares, para analizar si el índice de desarrollo humano es homogéneo o no. Recordemos que el índice de desarrollo humano mide los años esperados de instrucción, años promedio de instrucción, la esperanza de vida al nacer y el ingreso nacional bruto per cápita (PNUD 2010: 159). Si el índice de desarrollo humano evalúa los avances en tres áreas (ingreso, salud, educación), la ponderación por desigualdad refiere a cómo se reparte ese acceso entre las personas en el interior del país en el que el índice se mide. Se obtiene un promedio en cada indicador respecto al cual se puede comparar la situación de cada persona. “La metodología propuesta para calcular el índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad (IDH-D) evalúa cada logro individual (en salud, educación e ingresos) como un logro relativo al de los demás miembros de la sociedad, y asigna una mayor ponderación en el índice a los logros obtenidos por los individuos relativamente menos favorecidos. Esta mayor ponderación no tendrá efecto sobre el cálculo del índice en los casos en que todas las personas tengan logros iguales, pero reducirá el valor promedio del índice si existe desigualdad” (PNUD 2010: 46-47).

de la situación de privación. Esta explicación toma como unidades de análisis a los individuos y ubica el factor causal de la reproducción en los hogares.

En síntesis, si bien el índice corregido por desigualdad implica incorporar una mirada relacional en términos del vínculo individuo-sociedad, el momento de conceptualización ubica a los hogares en el foco de la intervención pública e invisibiliza así el hecho de que las personas no se relacionan de modo individual en la sociedad sino a través de su pertenencia a grupos sociales de mayor alcance que los hogares en los que se insertan. Asimismo, aun cuando se menciona la relevancia de distinguir entre los factores que pertenecen al ámbito de los hogares y aquellos que son propios del contexto en el cual el hogar se desenvuelve (PNUD 2010: 78), estos elementos de contexto no son desarrollados ni problematizados. Los factores socioeconómicos aparecen como contexto pero no como dinámicas estructurales de producción de asimetrías. Cuando se hace referencia a la noción de clase social, responde a un esquema de estratificación social por sobre una denominación de relaciones de poder. Cuando se menciona que existen grupos que agregan intereses, se corre la mirada del campo socioeconómico, para pensar en problemas de representación en el sistema político, pero no en la presión de otros modos de poder e influencia. El énfasis entonces queda puesto en lograr una *accountability* de los modos de gestión, donde las desigualdades se presentan como distorsiones en los mecanismos de representación igualitaria, tales como “clientelismo, captura del estado, corrupción y debilidad institucional asociada al bajo compromiso ciudadano” (PNUD 2010: 99).

Por último, en términos del Banco Mundial, debemos pensar el problema de la desigualdad como una variable interviniente que es necesario incorporar al análisis a fin de atender “el histórico problema de la pobreza”. En principio, porque en su propio diagnóstico, el mantenimiento de una desigualdad alta los últimos 50 años ha constituido un impedimento para la reducción de la pobreza. Es decir, que el crecimiento solo no sirve para resolver el problema de la pobreza, sino que debe estar acompañado de la reducción de la desigualdad. Luego, porque el crecimiento económico es menos efectivo para reducir la pobreza en los países que tienen una distribución desigual del ingreso. En sus propias palabras: “Para lograr la misma reducción de la pobreza, los países desiguales deben crecer más que los equitativos” (BM 2006a: 1).

De este modo, la relación entre desigualdad, crecimiento y pobreza se presenta de modo instrumental: en un esquema que tiende a la reducción de la pobreza, el crecimiento necesario será directamente proporcional a la reducción de la desigualdad. En esos términos, afirma: “Una de las manifestaciones de la mayor participación de los pobres en el crecimiento económico es que la elasticidad al crecimiento que presenta la reducción de la pobreza disminuye a medida que aumenta la disparidad

de ingresos”. Dicho de otro modo, el efecto del (mismo grado de) crecimiento en la reducción de la pobreza será considerablemente superior cuanto menor sea la disparidad inicial de ingresos. (BM 2006 b: 10-11). La desigualdad se piensa entonces como desigualdad de ingreso y las unidades de análisis serán simultáneamente dos: dentro de los países, se tomarán en cuenta los individuos agrupados por deciles, y entre países, se compara el producto nacional per cápita.

Otro elemento que llama poderosamente la atención es la manera en que emerge en estos estudios la idea de una multicausalidad de la desigualdad. Si ya una amplia tradición de pensamiento en las ciencias sociales desde principios del siglo XX ha mostrado la pertinencia (y podríamos agregar, la necesidad) de analizar interrelacionadamente los vínculos entre raza, etnicidad, género y clase como ejes de la estratificación social (Costa 2011: 10), el modo en que estos elementos son repuestos tienen el efecto de desplazar la responsabilidad sobre la desigualdad al pasado, desligando así a las intervenciones más recientes. En este sentido, género, etnia y raza son reconocidas en tanto que dimensiones a partir de las cuales se producen y fundamentan injusticias y a ellas sí cabe atribuirles impactos en la desigualdad, pero sólo cuando miramos hacia el pasado. Cuando se las incorpora como variables relevantes para el análisis de las dinámicas actuales, sus implicancias aparecen referidas en términos de “discriminación”, negando con ello su rol interviniente como estructuras relacionales a partir de las cuales se constituyen y refuerzan desigualdades (Ferranti et al. 2004: 91). Asimismo, los documentos muestran que aun equiparando las condiciones de los grupos por género, raza y etnia, existen desigualdades en su interior, es decir, que existen dinámicas que producen brechas de ingreso aun en la misma condición, lo que da cuenta de mecanismos de producción de desigualdades que las exceden, de la misma manera que la desigualdad nacional no disminuye aun nivelando el campo de juego (Ferranti et al. 2004: 118, 122). Si estos argumentos podrían -desde el cuestionamiento liberal- resultar en detrimento de las políticas afirmativas debido a su ineficacia, me interesa recuperarlos en otro sentido: la desigualdad de ingresos expresa una desigualdad de resultados que, abordada críticamente, sigue siendo una vía de entrada fructífera (aunque no suficiente) para pensar relaciones de poder que originan las desigualdades. El problema no radica en reducir la mirada a la desigualdad de ingresos, sino en hacerlo como si se tratara de una variable de eficiencia económica que puede abstraerse de las múltiples relaciones que le dan origen.

En este sentido, es notable remarcar que se viene construyendo en la actualidad un nuevo consenso mundial acerca de que más allá de su alta desigualdad, América Latina se encuentra en una situación de mejora respecto al pasado, fundamentado

en la disminución del número absoluto de personas en situación de pobreza a partir de la intervención mediante políticas de protección social, así como en la mejora en el acceso a bienes y servicios públicos (luz, agua, educación) o en indicadores no monetarios de bienestar, tales como expectativa de vida, alfabetización y mortalidad infantil (Ferranti et al. 2004: 59; Ribe et al. 2010: ix). Cabe recordar que reducir los niveles de pobreza no significa necesariamente reducir los niveles de desigualdad, sino que aquello puede deberse al impacto de un crecimiento sostenido de la economía. Tal es el caso de América Latina, donde la mayoría de las economías de los países creció durante la década del noventa, a la vez que la distribución de ingresos se volvió más desigual.

En el mismo sentido, cabe señalar que si bien hay coincidencia en que, en términos comparativos, en el continente se están produciendo desde el último lustro procesos sostenidos de disminución de la desigualdad de ingresos, de educación o desigualdad vital,<sup>11</sup> estas últimas responden en general a una equiparación de oportunidades en términos de umbrales mínimos de ciudadanía. Asimismo, cuando presentan modificaciones a nivel de las brechas de desigualdad de ingresos, la intervención se sostiene a nivel de resultados, es decir, la desigualdad sigue siendo construida como un fenómeno que se reifica ocultando las relaciones y dinámicas sociales que le dan origen.

Para cerrar este apartado, haremos dos consideraciones generales respecto a estos documentos. En los tres casos la definición de umbrales mínimos busca establecer un piso común al que acceden todos los ciudadanos por igual. Este planteo tiene dos limitaciones: en primer lugar, la lógica de oportunidades mínimas replica el enfoque absoluto con que se miraba el fenómeno de la pobreza, la noción de “necesidades básicas insatisfechas” con que fue pensada originalmente aquélla. En segundo lugar, individualiza el modo de comprender el fenómeno. La noción de igualdad se recupera como libertad de hacer o no en la esfera de acción individual, dejando de lado la libertad radical que anclaba en la igualdad de posiciones dentro de la totalidad social. Las brechas en términos de resultados son justificadas apelando a la trayectoria de vida individual y de las motivaciones y esfuerzos personales, negando con ello situaciones y contextos de origen que inciden en la distribución desigual de los recursos. En los propios términos de estos discursos, esto se debe a que consideran que es más fácil construir consenso en evaluar positivamente cualquier resultado que reduzca el número de personas viviendo bajo un nivel mínimo de ingreso y que garantice el acceso

---

11 Algunos trabajos coinciden en señalar que 12 países sobre 17 han bajado su desigualdad de ingresos a partir de la implementación de políticas de protección social y de transferencia condicionada de ingresos (Ribe et al. 2010: ix) así como en que han ocurrido mejoras en la distribución de educación o la desigualdad vital (Therborn 2011: 28).

a servicios de salud, educación y seguridad social de mínima calidad, pero en cambio, es más duro lograr acuerdos acerca de la evaluación de resultados de la completa distribución del ingreso (Ferranti et al. 2004: 4). De esta manera, quedan sin analizar los mercados en que los bienes se producen, los mecanismos de acaparamiento y los obstáculos que imposibilitan su distribución igualitaria.

La limitación de esta perspectiva es que sólo permite reconocer instancias de creación de desigualdades mediante lo que Göran Therborn (2006) denomina “mecanismo de distanciamiento”, es decir, mediante la distancia que un individuo obtiene respecto a otro a través de su trayectoria individual, que será interpretado desde una lógica de igualdad de oportunidades en términos de “éxito”, de “logros” individuales. Dicha justificación meritocrática excluye del análisis el conjunto de lazos sociales en el que el individuo se encuentra inmerso, así como el modo en que se constituyeron y distribuyeron históricamente esas oportunidades (Reygadas 2004; Dubet 2011), dejando de lado el interrogante acerca de los mecanismos relacionales de explotación, exclusión y jerarquización (Therborn 2006; 2011), que no sólo hablan de procesos relacionales, sino del rol de los grupos sociales y su pertenencia a ellos en la producción y reproducción de las desigualdades.<sup>12</sup> La persistencia de los mecanismos sociales de legitimación de las diferentes formas de acaparamiento de recursos sólo puede ser explicada por el modo en que aquellos se naturalizan y se vuelven fuente de nuevas desigualdades. En este sentido, es necesario recordar que la distribución de oportunidades se da en una estructura social que es jerárquica y que ha institucionalizado desigualdades históricas como desigualdades categoriales (Tilly 2000).

---

12 El autor reconoce tres mecanismos de producción/reproducción de la desigualdad, además del distanciamiento: la explotación, la exclusión y la jerarquización. La primera, implica una relación de subordinación en la cual quien ocupa la posición superior se apropia de lo que produce quien se encuentra en la posición subordinada. Es relacional y requiere reponer el contexto para comprender las relaciones de subordinación entre grupos. De esta manera se reconoce que no hay un punto de partida igualitario, y que el acceso a bienes y recursos se caracteriza por una apropiación diferencial de las oportunidades entre grupos (y ya no entre individuos). La exclusión, implica el establecimiento de límites para el acceso o avance de unos grupos sobre otros a través de fronteras que pueden ser más o menos permeables y flexibles. Las barreras entre grupos a su vez permiten consolidar los privilegios de los grupos más aventajados, que tienen más fácil acceso a la reproducción y acumulación de beneficios y la jerarquización, en la que tiene una importancia central el marco institucional que ordena las diferencias. Por fin, la jerarquización se expresa en un sistema de valores anclado en la sociedad que otorga legitimidad a las creencias acerca de las desigualdades aceptables. Debemos considerar que los “umbrales de tolerancia a la desigualdad” son particulares de cada época y se encuentran socio-históricamente contruidos. El reconocimiento de bienes positivamente valorados y/o deseables no puede ser explicado entonces a partir de la apreciación de cada individuo ni queda librado a la decisión individual, sino que es producto de una construcción social y sedimenta en instituciones como valores y pautas de conducta. Los cuatro mecanismos son acumulativos, y se refuerzan unos con otros. La importancia de distinguirlos analíticamente es que nos permiten desagregar una lógica múltiple, y a la hora de analizar un proceso concreto, tendremos mejores herramientas para recortar y comprender en qué momento funciona cada uno y cuál es la relación entre ellos (Therborn 2006: 11-12).

## 4.2 ¿Por qué centralizar la preocupación en la igualdad?

Es interesante recuperar que en un apartado específico, la propia CEPAL se ve en la necesidad de explicitar las razones de incorporar una agenda por la igualdad. “¿Por qué una agenda de la igualdad precisamente ahora?” (CEPAL 2010: 43) se/nos interrogan. Se presenta un conjunto de elementos que refieren al contexto internacional que resultan relevantes para comprender el diagnóstico: como ya mencioné, desde una perspectiva histórica se asocia la igualdad con una deuda pendiente en toda la construcción histórica de América Latina. Por otro, y a corto plazo, se refiere a la coyuntura de crisis financiera de 2008, a partir de que el patrón de globalización de las últimas dos décadas mediante el modelo financiero exacerbaba las desigualdades en el escenario mundial. Así, las causas de la desigualdad se reconocen en un patrón de globalización que tiende a la concentración de riqueza y de ingreso y en el que las brechas históricas que existían por razones de raza y etnia, género y territorialidad, se incorporan ahora brechas en materia de educación y conocimiento (y por lo tanto en desarrollo humano), de productividad y de protección social.

En su diagnóstico, la desigualdad está directamente vinculada con el problema de garantizar la cohesión social, un sentido de pertenencia a la sociedad que es factor fundamental para lograr crecimiento. Una mayor igualdad de oportunidad promueve dicho sentido de pertenencia, favoreciendo la cohesión social, que es un imperativo para el crecimiento. En este sentido nuevamente, el desarrollo es entendido en términos económicos, como originado en la convergencia productiva.

Este planteo coincide en perspectiva general con el que harán el PNUD y el Banco Mundial, cuya explicitación de los motivos para problematizar la igualdad radica en lo que denominan como “cuestiones prácticas”. En principio, el PNUD afirma la relación directa que hay entre la reducción de los niveles de desigualdad y la viabilidad para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. Desde esta perspectiva, el planteo establece relaciones entre pobreza, igualdad y crecimiento como variables de ajuste mutuo: a menos desigualdad, menor tasa de crecimiento es necesaria para erradicar la pobreza hacia 2015. Nuevamente aparece la ambigüedad entre la necesidad de recuperar el carácter integral de la condición de privación y su relación sistémica con la desigualdad que supere la mirada sobre la pobreza por un lado, y el hecho de que la desigualdad sea analizada en términos de las capacidades y de la expansión de la libertad efectiva de los hogares por otro, con lo cual el carácter sistémico queda reducido a las relaciones entre hogares. En el informe sobre *equidad y desarrollo* del Banco Mundial, esto se hace explícito cuando buscan responder el interrogante acerca de por qué la equidad es importante para el desarrollo. En un inicio se reconoce que

existe un sentido de justicia que las disparidades en las oportunidades económicas, sociales y políticas violan, al dar inferiores oportunidades a algunos ciudadanos respecto a otros pero las preocupaciones éticas son inmediatamente desplazadas a un segundo plano.

Por último, en términos de la CEPAL una de las particularidades de la crisis de 2008 – a diferencia de las anteriores – radica en que una democracia consolidada permite incorporar otras preocupaciones a la tarea política. Si antes la preocupación se centraba en el afianzamiento del régimen democrático como reglas del sistema político, ahora la igualdad de oportunidades deberá mirar no sólo los derechos políticos, sino también económicos, sociales, culturales. De esta manera se presenta en la propia esencia democrática la capacidad de superar esta crisis del escenario global poniendo en el centro de la discusión la vigencia de la ciudadanía y los derechos civiles y políticos:

Igualdad sin democracia es igualdad sin derechos básicos y sin Estado de derecho, lo que constituye una contradicción en los términos. Pero, por otra parte, una democracia de baja calidad y con poca participación de los más diversos actores en espacios de deliberación difícilmente forje una voluntad política para avanzar hacia una mayor igualdad (CEPAL 2010: 13-14).

De esta manera se defiende un sistema básico de ingresos parciales garantizados, atendiendo a la igualdad de derechos sociales que concierne a esta concepción de la ciudadanía. Diremos que el círculo que construye este diagnóstico es pensado de modo virtuoso, entendiendo que la consolidación de la democracia pone en el centro de la discusión la preocupación por la igualdad de oportunidades y de derechos, que a su vez ayudan a consolidar la democracia y que permitiría volver a poner en conexión la economía y la política, que durante los noventa se presentaron funcionando como esferas separadas. En el mismo sentido, el PNUD también vincula democracia e igualdad a partir de que la desigualdad tiende a poner en el centro de la discusión la cuestión de representatividad política y al modo de gobierno, atendiendo a las fallas del sistema político, que refleja un:

[A]cceso diferenciado a la influencia sobre las decisiones públicas, y porque el sistema responde en forma distinta a los grupos con menos recursos y menos capacidad de presión. La democratización de las esferas de poder es una condición indispensable para el desarrollo humano. El logro de la igualdad en desarrollo humano implica una redistribución del poder de influencia y una mejora en la calidad de la representación política (PNUD 2010: 23).

Por último, cabe mencionar también que más allá de algunos reconocimientos puntuales de factores globales en la definición de los patrones de desarrollo, en el tipo de diagnósticos que se hacen así como de las intervenciones políticas que se proponen para su solución, los tres organismos pierden de vista el marco transnacional de producción de las desigualdades. En cambio, otorgan preeminencia a la tarea que tienen las políticas nacionales de los países pobres para la transformación de las políticas, siendo el escenario mundial solo un contexto de condiciones externas, aunque por momentos se reconozca la complementariedad que deberán tener con éste al momento de implementarlas (BM 2006a: 31).

## 5. ¿Rumbo a la neutralización del discurso sobre la desigualdad?

Tal como se vislumbra en el uso que de ella hacen los documentos analizados, la centralidad que adopta la categoría de desigualdad se vincula simultáneamente con dos procesos de alcance transnacional. En términos económicos, con la preocupación de darle sostenibilidad a un proyecto global que pueda articular virtuosamente crecimiento, combate a la pobreza y a la desigualdad, entendiendo a la desigualdad de ingresos como resultado escindido de la dinámica de poder que le da origen. En términos políticos, al objetivo de fomentar la democracia como valor universal para redefinir los términos de la inclusión social, volviendo a reflotar a la ciudadanía -ahora asociada al bienestar-, como categoría integral que configura derechos políticos para poner un límite a las desigualdades que genera la lógica del mercado, y que ahora se amplía a derechos sociales, económicos y culturales.

Si desde las ciencias sociales la desigualdad ha sido históricamente una herramienta crítica para comprender la dinámica de la producción y reproducción de las brechas existentes entre los diferentes grupos sociales – y hasta podríamos reconocer, en categoría de impugnación y denuncia de las asimetrías de poder – el uso que de ella hacen los organismos internacionales la despoja de todo potencial disruptivo para reducirla a una variable técnica ajustable en un esquema de equilibrio complementario entre igualdad, crecimiento y pobreza. Asimismo, esta definición de desigualdad trae aparejada una visión normativa de los procesos políticos que inscribe a América Latina en una trayectoria evolutiva que va desde la transición a la democracia hasta su consolidación y de la ciudadanía como un proceso de equiparación de derechos que pierde de vista que funciona a su vez como sistema de clasificación que demarca límites de inclusión y – por lo tanto también – exclusión social.

Consideramos que a través de estos dos movimientos, la desigualdad puede sedimentar como parte del sentido común experto y devenir un concepto hegemónico

que pierda su capacidad crítica. Fue atendiendo a estas preocupaciones que a lo largo del texto busqué desnaturalizar el tipo de afirmaciones “América Latina es la región más desigual del mundo”, no negándola en su contenido, sino dando cuenta de las condiciones de posibilidad para que esa afirmación sea parte constitutiva del consenso vigente a partir del cual se proponen intervenciones en las políticas sociales nacionales, a la vez que aportar algunos recaudos epistemológicos y metodológicos para evitar que la desigualdad devenga un eufemismo que pierda su potencial de cuestionamiento a las relaciones de poder existentes a la hora de construir nuestras propias agendas de investigación.

Reivindicar su vigencia como categoría crítica y detentarla como herramienta analítica requerirá, a mi entender, recuperar su doble capacidad: la de poner en discusión el modo en que se construye el problema de la desigualdad, para en un segundo nivel indagar en los procesos y mecanismos de producción social de asimetrías que subyacen a la emergencia de aquellos fenómenos que, escindidos de los procesos que les dieron origen, pululan luego con vida propia por las agendas académicas. Para ello, será fundamental reponer de modo permanente – conceptual y metodológicamente – el carácter relacional de la desigualdad.

Pero no de cualquier tipo de relación: como hemos visto, para que el tránsito de la pobreza a la desigualdad conserve su potencial, es necesario que trascienda un planteo que reduce su mirada a los vínculos entre individuo y sociedad, descontextualizando así el conjunto de relaciones de poder que sedimentan en el acaparamiento de recursos y explotación de algunos grupos sobre otros. Asimismo, que supere el análisis de la desigualdad como pisos mínimos de oportunidades o de resultados, a través de una política propositiva que vuelva a poner en discusión una definición de la totalidad social. Y es que el aporte central que las ciencias sociales tienen para ofrecer no radica en mostrar si y cómo han mejorado las condiciones de vida de los grupos más desaventajados, sino en pensar las distancias que los separan de quienes se encuentran en otras posiciones en la estructura social. Y explicar a qué se debe su carácter – por momentos – infranqueable, reivindicando así una mirada de la cuestión social que de visibilidad a los mecanismos de dominación social que la configuran.

## 6. Bibliografía

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006): "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas de reconstrucción de la política social argentina", en: Andrenacci, Luciano (ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Los Polvorines: Prometeo, 289-337.

Andrenacci, Luciano y Soldano, Daniela (2006): "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en: Andrenacci, Luciano (ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Los Polvorines: Prometeo, 17-80.

Banco Mundial (BM) (2006a): *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington: International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank.

(2006b): *Equidad y desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington: World Bank.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002): *Globalización y desarrollo. Síntesis. XXIV período de sesiones*, Brasilia: CEPAL.

(2003): *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Libros de CEPAL, IPEA-PNUD.

(2007): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.

(2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile: CEPAL.

Cortés, Fernando (2006): "Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social", en: *Papeles de Población* 47, Universidad Autónoma del Estado de México, 71-87, en: <http://tinyurl.com/a3n3fnz> (consultado: 17/5/2013).

Costa, Sérgio (2011): "Researching Entangled Inequalities in Latin America. The Role of Historical, Social and Transregional Inequalities", *desiguALdades.net Working Paper Series* 9, Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, en: [http://www.desigualdades.net/bilder/Working\\_Paper/WP\\_Costa\\_Online.pdf?1367229867](http://www.desigualdades.net/bilder/Working_Paper/WP_Costa_Online.pdf?1367229867).

- Danani, Claudia (2008): “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”, en: *Ciencias Sociais Unísonos* 44, 1, 39-48.
- Dubet, François (2011): *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ferranti, David de; Perry, Guillermo E.; Ferreira, Francisco et al. (2004): *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, DC: World Bank.
- Frederic, Sabina y Soprano, Germán (2005): “Introducción”, en: Frederic, Sabina y Soprano, Germán (eds.), *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*, Bernal: Editorial de la Universidad de Quilmes, 11-66.
- Gacitúa, Mario Estanislao y Wodon, Quentin (eds.) (2001): “Measurement and Meaning. Combining Quantitative and Qualitative Methods for the Analysis of Poverty and Social Exclusion in Latin America”, *World Bank Technical Paper* 518.
- Gacitúa, Mario Estanislao; Norton, Andrew y Georgieva, Sophia V. (2009): *Building Equality and Opportunity through Social Guarantees. New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*, International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.
- Grassi, Estela (2012): “Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social”, en: *Revista electrónica de estudios latinoamericanos* 39, 10, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Sociales e Históricas de América Latina, en: <http://tinyurl.com/d2ahyh3> (consultado 17/5/2013).
- Hardy, Clarisa (ed.) (2004): *Equidad y protección social: Desafíos de políticas sociales en América Latina*, Santiago de Chile: LOM editores.
- Jackson, Peter (2007): “Antecedentes de los objetivos de desarrollo del Milenio: Cuatro decenios de lucha en pro del desarrollo en las Naciones Unidas”, en: <http://tinyurl.com/cnlhmma> (consultado 17/5/2013).
- Kessler, Gabriel y Di Virgilio, María Mercedes (2008): “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas”, en: *Revista de la CEPAL* 95, 31-50.

Merklen, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires: Gorla.

Minteguiaga, Analía (2009): "De la focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo Básico", en: de Vasconcelos, Lenaura de; Lobato, Costa y Fleury, Sonia (eds.), *Seguridad Social, Ciudadanía e Saúde*, Río de Janeiro: Cebes, 47-65.

Nun, José ([1969] 2003): "1969. La teoría de la masa marginal", en: *Marginalidad y exclusión social* [1ª reimpresión], Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica [Este texto apareció por primera vez en *Revista Latinoamericana de Sociología* VI/2: "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", 178-236]

O'Donnell, Guillermo (2008): "Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo", en: Altimir, Oscar; Iglesias, Enrique y Machinea, José Luis (eds.), *Hacia la revisión de los paradigmas de desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL, 207-235.

Ottone, Ernesto (2000): *La modernidad problemática. Cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano*, México: CEPAL.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000): *Superar la pobreza humana*, Nueva York: PNUD.

(2010): *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Nueva York: PNUD.

Rabotnikof, Nora y Tussie, Diana (2002): "Sociedad civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación", en: Panchifi, Aldo (ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 47-77.

Reygadas, Luis (2004): "Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional", en: *Política y Cultura* 22, 7-25, en: <http://tinyurl.com/bqrqmpm> (consultado: 17/5/2013).

(2008): *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, Barcelona y México: Antropos.

Ribe, Helena; Robalino, David y Walker, Ian (2010): *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality*, Washington: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.

Saraví, Gonzalo (2006): *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo-CIESA.

Sen, Amartya (1987): *The Standard of Living*, en: Hawthorne, Geoffrey (ed.), Cambridge: Cambridge University Press.

Sojo, Ana y Uthoff, Andras (eds.) (2007): *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México: CEPAL.

Therborn, Göran (2006): "Inequalities of the World", en: Therborn, Göran (ed.), *Inequalities of the World. New Theoretical Frameworks, Multiple Empirical Approaches*, London: Verso.

(2011): "Inequalities and Latin America. From the Enlightenment to the 21st Century", *desiguALdades.net Working Paper Series 1*, Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, en: <http://tinyurl.com/desiguALdades-WP-Therborn> .

Tilly, Charles (2000): *La desigualdad persistente*, Buenos Aires: Manantial.

## **Working Papers published since February 2011:**

1. Therborn, Göran 2011: "Inequalities and Latin America. From the Enlightenment to the 21st Century".
2. Reis, Elisa 2011: "Contemporary Challenges to Equality".
3. Korzeniewicz, Roberto Patricio 2011: "Inequality: On Some of the Implications of a World-Historical Perspective".
4. Braig, Marianne; Costa, Sérgio and Göbel, Barbara 2013: "Soziale Ungleichheiten und globale Interdependenzen in Lateinamerika: eine Zwischenbilanz".
5. Aguerre, Lucía Alicia 2011: "Desigualdades, racismo cultural y diferencia colonial".
6. Acuña Ortega, Víctor Hugo 2011: "Destino Manifiesto, filibusterismo y representaciones de desigualdad étnico-racial en las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica".
7. Tancredi, Elda 2011: "Asimetrías de conocimiento científico en proyectos ambientales globales - La fractura Norte-Sur en la Evaluación de Ecosistemas del Milenio".
8. Lorenz, Stella 2011: "Das Eigene und das Fremde - Zirkulationen und Verflechtungen zwischen eugenischen Vorstellungen in Brasilien und Deutschland zu Beginn des 20. Jahrhunderts".
9. Costa, Sérgio 2011: "Researching Entangled Inequalities in Latin America. The Role of Historical, Social, and Transregional Interdependencies".
10. Daudelin, Jean/Samy, Yiagadeesen 2011: "'Flipping' Kuznets: Evidence from Brazilian Municipal Level Data on the Linkage between Income and Inequality".
11. Boatcă, Manuela 2011: "Global Inequalities. Transnational Processes and Transregional Entanglements".
12. Rosati, Germán 2012: "Un acercamiento a la dinámica de los procesos de apropiación/expropiación. Diferenciación social y territorial en una estructura agraria periférica, Chaco (Argentina) 1988-2002".

13. Ströbele-Gregor, Juliana 2012: "Lithium in Bolivien: Das staatliche Lithium-Programm, Szenarien sozio-ökologischer Konflikte und Dimensionen sozialer Ungleichheit".
14. Ströbele-Gregor, Juliana 2012: "Litio en Bolivia. El plan gubernamental de producción e industrialización del litio, escenarios de conflictos sociales y ecológicos, y dimensiones de desigualdad social".
15. Gómez, Pablo Sebastián 2012: "Circuitos migratorios Sur-Sur y Sur-Norte en Paraguay. Desigualdades interdependientes y remesas".
16. Sabato, Hilda 2012: "Political Citizenship, Equality, and Inequalities in the Formation of the Spanish American Republics".
17. Manuel-Navarrete, David 2012: "Entanglements of Power and Spatial Inequalities in Tourism in the Mexican Caribbean".
18. Góngora-Mera, Manuel Eduardo 2012: "Transnational Articulations of Law and Race in Latin America. A Legal Genealogy of Inequality".
19. Chazarreta, Adriana Silvina 2012: "El abordaje de las desigualdades en un contexto de reconversión socio-productiva. El caso de la inserción internacional de la vitivinicultura de la Provincia de Mendoza, Argentina".
20. Guimarães, Roberto P. 2012: "Environment and Socioeconomic Inequalities in Latin America. Notes for a Research Agenda".
21. Ulloa, Astrid 2012: "Producción de conocimientos en torno al clima. Procesos históricos de exclusión/apropiación de saberes y territorios de mujeres y pueblos indígenas".
22. Canessa, Andrew 2012: "Conflict, Claim and Contradiction in the New Indigenous State of Bolivia".
23. Latorre, Sara 2012: "Territorialities of Power in the Ecuadorian Coast: The Politics of an Environmentally Dispossessed Group".
24. Cicalo, André 2012: "Brazil and its African Mirror: Discussing 'Black' Approximations in the South Atlantic".
25. Massot, Emilie 2012: "Autonomía cultural y hegemonía desarrollista en la Amazonía peruana: El caso de las comunidades mestizas-riberañas del Alto-Momón".

26. Wintersteen, Kristin 2012: "Protein from the Sea: The Global Rise of Fishmeal and the Industrialization of Southeast Pacific Fisheries, 1918-1973".
27. Martínez Franzoni, Juliana and Sánchez-Ancochea, Diego 2012: "The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America".
28. Matta, Raúl 2012: "El patrimonio culinario peruano ante UNESCO: algunas reflexiones de gastro-política".
29. Armijo, Leslie Elliott 2012: "Equality and Multilateral Financial Cooperation in the Americas".
30. Lepenies, Philipp 2012: "Happiness and Inequality: Insights into a Difficult Relationship – and Possible Political Implications".
31. Sánchez, Valeria 2012: "La equidad-igualdad en las políticas sociales latinoamericanas. Las propuestas de Consejos Asesores Presidenciales chilenos (2006-2008)".
32. Villa Lever, Lorenza 2012: "Flujos de saber en cincuenta años de Libros de Texto Gratuitos de Historia: Las representaciones sobre las desigualdades sociales en México".
33. Jiménez, Juan Pablo y López Azcúnaga, Isabel 2012: "¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal".
34. Gonzaga da Silva, Elaini C. 2012: "Legal Strategies for Reproduction of Environmental Inequalities in Waste Trade. The Brazil – Retreaded Tyres Case".
35. Fritz, Barbara and Prates, Daniela 2013: "The New IMF Approach to Capital Account Management and its Blind Spots: Lessons from Brazil and South Korea".
36. Rodrigues-Silveira, Rodrigo 2013: "The Subnational Method and Social Policy Provision: Socioeconomic Context, Political Institutions and Spatial Inequality".
37. Bresser-Pereira, Luiz Carlos 2013: "State-Society Cycles and Political Pacts in a National-Dependent Society: Brazil".
38. López Rivera, Diana Marcela 2013: "Flows of Water, Flows of Capital: Neoliberalization and Inequality in Medellín's Urban Waterscape".

39. Briones, Claudia 2013: "Conocimientos sociales, conocimientos académicos: Asimetrías, colaboraciones autonomías".
40. Dussel Peters, Enrique 2013: "Recent China-LAC Trade Relations: Implications for Inequality?".
41. Backhouse, Maria; Baquero Melo, Jairo and Costa, Sérgio 2013: "Between Rights and Power Asymmetries: Contemporary Struggles for Land in Brazil and Colombia".
42. Geoffray, Marie Laure 2013: "Internet, Public Space and Contention in Cuba: Bridging Asymmetries of Access to Public Space through Transnational Dynamics of Contention".
43. Roth, Julia 2013: "Entangled Inequalities as Intersectionalities: Towards an Epistemic Sensibilization".
44. Sproll, Martina 2013: "Precarization, Genderization and Neotaylorist Work: How Global Value Chain Restructuring Affects Banking Sector Workers in Brazil".
45. Lillemets, Krista 2013: "Global Social Inequalities: Review Essay".
46. Tornhill, Sofie (forthcoming): "Index Politics: Negotiating Competitiveness Agendas in Costa Rica and Nicaragua".
47. Caggiano, Sergio 2013: "Internacionalismos divergentes y desigualdades incompatibles. Organizaciones de la sociedad civil y sindicatos ante las migraciones laborales".
48. Figurelli, Fernanda 2013: "Movimientos sociales y reivindicaciones. Disputas, asimetrías y entrelazamientos en la construcción de lo rural".
49. D'Amico, Victoria 2013: "La desigualdad como definición de la cuestión social en las agendas transnacionales sobre políticas sociales para América Latina. Una lectura desde las ciencias sociales".

### ***desiguALdades.net***

*desiguALdades.net* is an interdisciplinary, international, and multi-institutional research network on social inequalities in Latin America supported by the Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, German Federal Ministry of Education and Research) in the frame of its funding line on area studies. The Lateinamerika-Institut (LAI, Institute for Latin American Studies) of the Freie Universität Berlin and the Ibero-Amerikanisches Institut of the Stiftung Preussischer Kulturbesitz (IAI, Ibero-American Institute of the Prussian Cultural Heritage Foundation, Berlin) are in overall charge of the research network.

The objective of *desiguALdades.net* is to work towards a shift in the research on social inequalities in Latin America in order to overcome all forms of “methodological nationalism”. Intersections of different types of social inequalities and interdependencies between global and local constellations of social inequalities are at the focus of analysis. For achieving this shift, researchers from different regions and disciplines as well as experts either on social inequalities and/or on Latin America are working together. The network character of *desiguALdades.net* is explicitly set up to overcome persisting hierarchies in knowledge production in social sciences by developing more symmetrical forms of academic practices based on dialogue and mutual exchange between researchers from different regional and disciplinary contexts.

Further information on [www.desiguALdades.net](http://www.desiguALdades.net)

## Executive Institutions of **desiguALdades.net**



**Ibero-Amerikanisches  
Institut**  
Preußischer Kulturbesitz

### Contact

**desiguALdades.net**  
Freie Universität Berlin  
Boltzmannstr. 1  
D-14195 Berlin, Germany

Tel: +49 30 838 53069  
[www.desiguALdades.net](http://www.desiguALdades.net)  
e-mail: [contacto@desiguALdades.net](mailto:contacto@desiguALdades.net)

SPONSORED BY THE



Federal Ministry  
of Education  
and Research