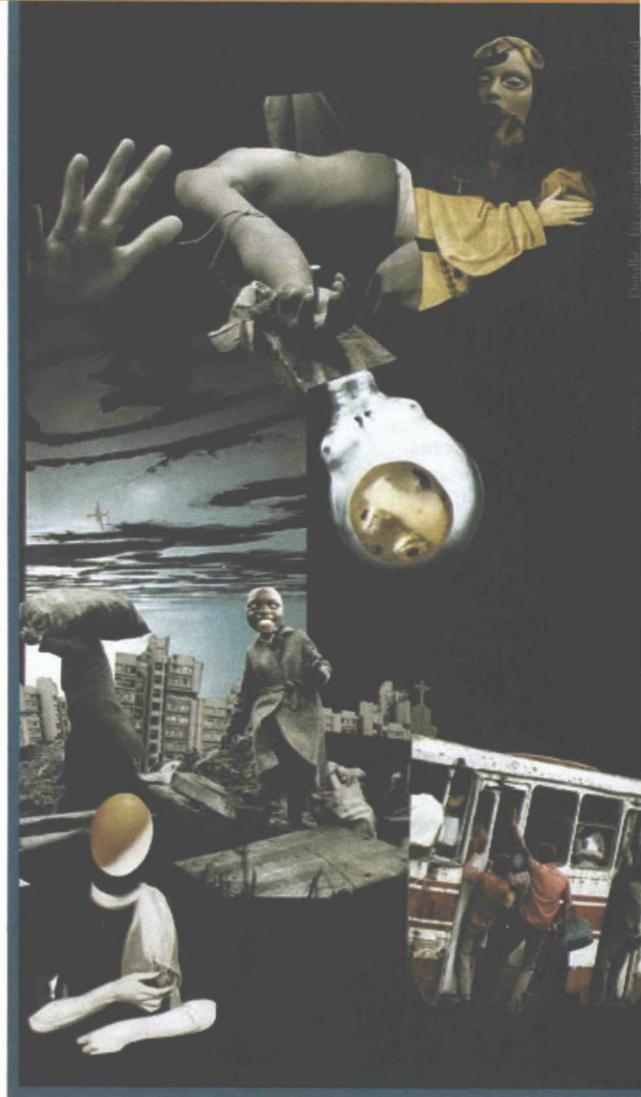


FLACSO - Biblioteca

Igualmente
POBRES,
desigualmente
RICOS



René Ramírez Gallegos

NB: 22/96

305
R1451

Es una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Dirección Institucional:

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
José Manuel Hermida
Representante Adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Claudio Providas

Proyecto "Estrategia Nacional de Desarrollo Humano y ODM"- PNUD

Cordinación

Natalia García

Comunicación

Irina Moreno

Logística

Carolina Bastidas

Igualmente POBRES, desigualmente RICOS

©2008

Autor:

© René Ramírez Gallegos

Coautores:

Fernando Martín (Capítulo 2)
Julio Oleas (Capítulo 3)
Diego Martínez (Capítulo 7)
Analía Minteguiaga (Capítulo 8)

Editorial:

Ariel

Edición:

Alvaro Campusano (1^{ra} revisión)
María Elena Dávila (2^{da} revisión)

Ilustraciones:

Magalí Minteguiaga

Concepto editorial: graphus® 290 2760

Diseño: graphus® 322 7507

Impresión: Impresores Myl

ISBN: 978-9978-9939-0-3

Primera impresión: noviembre 2008

Quito - Ecuador

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 27-02-2009
Compra: \$12.60
Proveedor: <i>Planta</i>
Canje:
Donación:

REG. 0024931
CUT. 22/96
BIBLIOTECA - FLACSO

Las opiniones y planteamientos expresados en esta publicación son responsabilidad exclusiva del autor y no compromete al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En caso de ser citado utilizar el siguiente formato:

Ramírez, René (2008). Igualmente pobres, desigualmente ricos. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ÍNDICE

Biografías de autor	21
Introducción	25
Vivir como iguales, queriendo vivir juntos <i>René Ramírez Gallegos</i>	
PARTE I	
<hr/>	
ECUADOR EN EL MUNDO	43
CAPÍTULO 1	45
Crecimiento económico sostenido, desigualdad y reducción de la pobreza en los noventa: un debate abierto <i>René Ramírez Gallegos</i>	
CAPÍTULO 2	62
Una América Latina desarrollada a distintas velocidades: procesos de convergencia y divergencia económica en la región (1950-2000) <i>Fernando Martín y René Ramírez Gallegos</i>	
PARTE II	
<hr/>	
DESIGUALDAD Y BIENESTAR ECONÓMICO EN ECUADOR	123
CAPÍTULO 3	125
La desigualdad en Ecuador en el contexto macroeconómico, 1990 - 2006 <i>René Ramírez Gallegos y Julio Oleas</i>	
CAPÍTULO 4	150
Igualmente pobres, desigualmente ricos. Balance global sobre la desigualdad en Ecuador <i>René Ramírez Gallegos</i>	
CAPÍTULO 5	221
Desigualdad y felicidad económica en Ecuador <i>René Ramírez Gallegos</i>	

PARTE III	
Desigualdad y participación política	255
CAPÍTULO 6	257
Pseudo - salida, silencio y ¿deslealtad?: entre la inacción colectiva, la desigualdad en la representación política y el bienestar <i>René Ramírez Gallegos</i>	
CAPÍTULO 7	305
¿Quién y por qué (no)?: El perfil del participante y las razones del silencio o la activación de la voz pública en el Sistema de Concertación Ciudadana (SCC) <i>René Ramírez Gallegos y Diego Martínez</i>	
PARTE IV	
Ética política e igualdad	345
CAPÍTULO 8	347
¿Queremos vivir juntos?: la igualdad y la búsqueda de un lugar común <i>René Ramírez Gallegos y Analía Minteguiaga</i>	
CAPÍTULO 9	373
El Sur del cambio o propuesta de principios rectores para una nueva visión del desarrollo <i>René Ramírez Gallegos</i>	



Detalle - Orgánulo

PARTE IV ÉTICA, POLÍTICA E IGUALDAD

CAPÍTULO 8

¿QUEREMOS VIVIR JUNTOS? LA IGUALDAD Y LA BÚSQUEDA DE UN LUGAR COMÚN

René Ramírez Gallegos
Analía Minteguiaga*

Introducción

En las últimas dos décadas las intervenciones sociales del Estado han pasado a ocupar un lugar destacado en el debate público, específicamente en el contexto de los recientes procesos de transformación de las tradicionales funciones del Estado y de su vínculo con la sociedad civil.

En esta discusión se han puesto en juego diferentes definiciones de *política social*, tanto desde el espacio académico como de aquél especializado no vinculado a universidades ni instituciones de investigación, sino a organismos internacionales. Tales definiciones han estado necesariamente conectadas con otras referidas a la *problemática social* sobre la que se debe intervenir (es decir, la *cuestión social* de la época)¹. Así, como sucede con otras nociones que están lejos de ser inequívocas, las conceptualizaciones en torno a la política social han mostrado hasta qué punto sus nominaciones forman parte de un proceso político de construcción y, por ende, resultan un objeto de disputa que no puede escapar a las condiciones histórico-sociales de su producción.

* Analía Minteguiaga es investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina; René Ramírez es docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador y Subsecretario General de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador.

1 Para Grassi (1999), el *problema* da cuenta de la definición y los términos con que la sociedad nombra, describe y especifica el contexto de su referencia causal (económico, cultural, etc.) y los ámbitos de responsabilidad por su solución o su intervención en lo social. Tales problemas bajo determinadas condiciones y en momentos históricos concretos se cristalizan en *cuestiones* que involucran al conjunto social y al accionar del Estado en la legitimación de sus definiciones. De esta forma, el estudio de las políticas sociales deberá dar cuenta de aquellos procesos que permiten *comprender* (Bourdieu, 1999) los problemas que dan lugar a las *cuestiones* sobre las que se vuelve necesaria la intervención estatal.

Danani ha propuesto una definición de política social que permite capturar adecuadamente estas diferencias. Afirmando la necesidad de señalar un importante punto de partida sostiene que «las políticas sociales hacen sociedad... o sociedades, según sean los principios que las orientan» (2004: 11). Es decir, hacen sociedad en el sentido «de que se orientan (producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso»² (Ibíd.).

Teniendo en cuenta estos elementos nos interesa llamar la atención sobre aquella noción de política social que se ha vuelto dominante en el debate de estos últimos años. Una definición que ha hecho hincapié en la sindicación de la pobreza como la problemática social más importante a ser resuelta y que ha privilegiado a la equidad como el principio central y prácticamente único que debe orientar las intervenciones en este campo³. Bajo ambos elementos (la pobreza como la nueva cuestión social y la equidad como principio rector de distribución) la construcción de sociedad que se lleva a cabo asume particulares características. Se trata básicamente de una sociedad que se conforma a partir del cambio de prioridad del principio igualitario de «dar a todos lo mismo» a un principio en el que resulta más importante «dar más a los que menos tienen». El nuevo principio se basa en una praxis discriminatoria positiva, que intenta capturar las diferentes necesidades para alcanzar la igualdad. En la sociedad de la equidad se parte de la carencia y la garantía del acceso individual (cobertura) de los más vulnerables a ciertos bienes y/o servicios considerados *básicos e indispensables*. Desde esta noción de política social se asume como supuesto que la operatoria de diferenciación afirmativa de necesidades y sujetos pobres es la que conduce a la igualdad.

- 2 Esto significa que ese proceso de configuración de las condiciones de vida no opera en el circuito de la distribución del ingreso directamente derivada del proceso de producción, por la vía de la retribución a los factores (distribución primaria), sino por mecanismos de redistribución que se le superponen. Esto implica establecer una distinción entre las políticas sociales y aquellas políticas denominadas más estrictamente como «económicas» y, parcialmente, entre las políticas sociales y las laborales ya que estas últimas, al regular directamente los ingresos del capital y el trabajo, se desenvuelven principalmente en la esfera de la distribución primaria (Danani, 2004: 12).
- 3 Es importante aclarar que, en términos generales, en buena medida durante el funcionamiento del paradigma de política social previo a los ochenta y noventa, no todos los campos de política social (salud, educación, seguridad social y asistencia social) funcionaron bajo la idea de una prestación universalista e igual para todos. Por ejemplo, en el caso de la asistencia social en general la norma fue el tratamiento diferencial según sectores necesitados: los pobres, los ancianos, los discapacitados, etc. Asimismo, una parte importante de la política de salud, aunque esto varía según los casos nacionales, tampoco aplicó aquel esquema igualitarista y ligado a la atención de la subjetividad ciudadana, como por ejemplo aquel que privilegió la categoría de trabajador que participa en el mercado formal de empleo (Hintze, Neufeld y Grassi, 1994).

En esta línea también habría que decir que la equidad se vuelve un principio dominante porque permite el tratamiento tantas veces reclamado de un trato diferencial (también en términos de discriminación positiva) de cuestiones que aluden a la problemática del respeto de la diversidad socio-cultural y étnica de las poblaciones. En muchos casos se habla de políticas a favor de la equidad en términos de atención a los indígenas o a los discapacitados, por ejemplo. En igual sentido se habla de equidad cuando se postulan políticas que tengan en cuenta la problemática del género o la generacional.

La hegemonía que ha alcanzado esta visión ha llevado a la imposibilidad de pensar la política social de otra manera. En realidad lo que parece no poder pensarse desde un lugar diferente es la misma cuestión social. En este sentido, desde perspectivas igualitaristas se ha tendido a formular una definición más amplia de la problemática social, así como de otros principios orientadores de la acción estatal. Desde aquí la construcción de sociedad daría otro resultado. En primer término, la cuestión social se centraría en la construcción de un *lugar común*, de un espacio en el que todos pudieran encontrarse y reconocerse como miembros iguales de una comunidad. En segundo término, la igualdad se constituiría en el principio orientador de la política social. Se trataría de una sociedad que garantizaría un nivel de integración social más amplio y en la que más que el acceso a ciertos bienes considerados básicos, lo importante sería la relación (la distancia) que nos separa o nos une al otro (Garretón, 2000).

En esta línea, nos interesa realizar algunos aportes a esta discusión, en particular al hacer hincapié en el principio que hoy por hoy orienta a la política social, es decir, la equidad. Una entrada que no ha sido debidamente trabajada, en especial por el predominio que ha alcanzado este principio como pauta de distribución. Esto último en gran medida debido a que este principio ha logrado una interesante convergencia entre las posiciones de izquierda y de derecha. La equidad se ha vuelto el nuevo icono tanto del pensamiento liberal como del renovado progresismo en el campo social, que se autodefine como alternativa al primero y la vuelve prácticamente incuestionable. Asimismo, en esta dominancia ha participado la profunda ambigüedad y confusión que asumió una gran parte de las producciones especializadas y hasta académicas. Sin claras distinciones, como ya hemos mencionado, se ha tendido a equiparar la igualdad con la igualación⁴, la justicia social y hasta el respeto a la multiculturalidad con la equi-

4 El concepto de *igualación*, siguiendo a Rawls (1999), tiene una acepción similar al de *equidad*, el cual prioriza igualar a los individuos de acuerdo a sus circunstancias. Es decir, igualar a cada ciudadano con un manejo igual de bienes primarios.

dad. De la misma manera, en esta defensa poco precisa y rigurosa de la equidad se ha llegado a sostener que la equidad conduciría también a un esquema de intervención social más eficiente. Es interesante destacarlo porque este planteo nos llevaría a la eliminación del clásico *trade off* que solía postularse entre equidad y eficiencia y nos dejaría sin elementos para analizar debidamente la relación entre ambos principios.

Es importante destacar que esta ambigüedad a la que hacemos referencia confirma hasta qué punto existe un proceso de disputa por imponer diferentes significaciones en conceptos (significantes) que, como la equidad, han logrado un grado de aceptación y consenso importante. Podríamos encontrar un caso parecido a lo que sucedió en los ochenta con la idea de democracia. Ambos conceptos han asumido un valor moral positivo, que imposibilita la generación de opiniones contrarias a los mismos.

Para lograr este objetivo, en primer lugar vamos a intentar descomponer ese sentido generalizado que se ha conformado en la discusión sobre las políticas sociales. Un sentido que por ser justamente común ha dejado de polemizarse y ha naturalizado una serie de supuestos que parecen habernos dejado sin alternativa⁵. En segundo lugar, vamos a exponer aquel debate sobre la justicia distributiva que desde la filosofía se importó hacia el campo de las políticas sociales sin las debidas aclaraciones, lo cual produjo una serie de confusiones conceptuales importantes. Dicha exposición permitirá develar que, dada la brecha existente entre los principios filosóficos y la hechura de la política social, la búsqueda de la equidad puede producir desigualdad social, al contrario de lo que usualmente se postula desde el discurso especializado.

Por último, en las conclusiones finales señalaremos una serie de elementos que debería contemplar una propuesta alternativa de cierta de política social que tenga como horizonte de sentido la construcción de una sociedad como lugar común de pertenencia y reconocimiento mutuo e igualitario.

5 No estamos diciendo que no hayan existido producciones que justamente hayan discutido este sentido común, sino que se trata casi siempre de esfuerzos más bien marginales y con grandes dificultades para tomar estado público, en buena medida porque como mencionamos más arriba, el mismo pensamiento de izquierda y progresista ha asumido también como válidos tales definiciones. En esta línea, el esfuerzo contenido en este artículo se suma a esos aportes a fin de seguir discutiendo las raíces de los argumentos, las expresiones y los enfoques generalmente aceptados.

El diagnóstico y las soluciones

El sentido común en el campo de las políticas sociales de los últimos años ha sostenido un conjunto de afirmaciones, todas las cuales se han defendido desde una serie de complejos y rigurosos análisis técnicos que de acuerdo a sus portavoces las vuelven irrefutables.

Uno de los puntos que sostienen es que la política implementada bajo el esquema del Estado interventor o del *proto* Estado de Bienestar que existió en nuestras latitudes ha generado amplios niveles de exclusión, en particular, porque este modelo nunca logró efectivizar el universalismo tantas veces prometido en la cobertura de los principales campos de intervención social⁶. Por el contrario, este esquema ha tendido a beneficiar a los ya privilegiados por dicho patrón de acción estatal: especialmente las clases medias y medias altas⁷ (Snower, 1993). Así, el modelo de desarrollo que funcionó hasta los setenta u ochenta, según las especificidades de los casos nacionales, involucró un particular papel del Estado y centralmente de su componente social que ha sido profundamente cuestionado por los magros resultados sociales obtenidos (Franco, 1996).

De alguna manera lo que está detrás de este planteo es que el viejo esquema operó una suerte de ilusión, una ilusión porque no logró alcanzar sus objetivos propuestos. Desde esta lectura, no hay ninguna referencia a la productividad que tuvo este universalismo como horizonte de sentido para las trayectorias vitales de los sujetos más allá del grado de cobertura que alcanzó. Por ejemplo, en qué medida las expectativas involucradas en esa pretensión igualitarista movilizaron acciones concretas de diversos sectores. Es decir, en qué medida ese universalismo actuó como una creencia que logró orientar las interpretaciones y las prácticas de ellas derivadas respecto a los futuros posibles, a los derechos que podían ser demandados y a los deberes que tales derechos exigirían res-

6 Es importante aclarar que este artículo pretende realizar una reflexión general sobre la temática de las políticas sociales más allá de cómo cada uno de los campos de intervención (educación, salud, asistencia social, seguridad social, etc.) se desarrollaron y evolucionaron en los casos nacionales concretos. En este sentido, el paradigma que aquí se denomina *tradicional* no fue de aplicación homogénea en toda América Latina y tampoco ocurrió de manera simultánea en la región. Por el contrario, existen variaciones temporales y de contenidos importantes. A pesar de esto existen algunos aspectos comunes que permiten cierta caracterización general (Franco, 1996).

7 Como sostiene Pennachi (1999), es importante mencionar que aún cuando se indique que el mayor factor de alteración de las intenciones igualitaristas del Estado intervencionista haya sido la amplia participación de los estratos medios, sea cual fuere el grado de la realización efectiva, resulta indispensable considerar el rol estratégico que por definición cumplen tales estratos en la formación de las amplias coaliciones necesarias para sostener ese tipo de Estado y una sociedad cohesionada. Quizás una línea de investigación que se abre a partir de este hecho es el análisis del impacto que tuvieron y están teniendo las políticas propobres sobre las clases medias.

pecto a su usufructo y las posibilidades de movilidad social (Mintegiuga, 2006, Carli, 2003, Puiggrós, 1990). Tampoco parece existir ninguna referencia para analizar la relación que existió entre ese igualitarismo en las prestaciones sociales (o su declarada pretensión de distribución igualitaria) y la construcción de espacios colectivos de reconocimiento y pertenencia⁸. La idea de dar a todos lo mismo permitía una invocación más que en términos individuales (personales) de tipo colectivo. En esta línea, no hay que olvidar que se trataba de políticas de carácter público, no solo en el sentido estatal del término (que las financiaba, gestionaba e implementaba el Estado), sino que involucraban una inclusión no discriminatoria⁹. En ellas participaban los sujetos más allá de su condición de clase, del lugar ocupado en la estructura formal de trabajo o de su sexo o credo. Se trataba de políticas hacia la ciudadanía general y estaban vinculadas a las condiciones de vida de los sujetos en tanto miembros de una colectividad, en este caso el país o la nación.

Así, bajo estas nuevas evaluaciones realizadas sobre el paradigma tradicional de política social, aquel principio igualitarista o universal que funcionó queda recortado. La multidimensionalidad de este principio se reduce a una cuestión de acceso y cobertura a ciertos bienes y servicios. En tanto no cubrió a todos no fue universal y, por lo tanto, debió ser reemplazado por un esquema que incluyera, ahora sí, a los que «realmente necesitan» la intervención reparadora o compensadora del Estado. En términos de Grassi, se modifica radicalmente el sentido de las políticas sociales al reconfigurarse su forma y su sujeto de intervención y, fundamentalmente, al constituirse a partir del «derecho a merecer» según la carencia (1996: 2). Bajo el nuevo diagnóstico se plantea como solución la atención a los que fueron excluidos del viejo esquema. Es decir, los sectores más pobres.

8 Basta con pensar en el caso de aquellos países en los que la construcción de la nacionalidad involucró la integración de amplios contingentes de inmigrantes. Es un caso paradigmático en este sentido la Argentina de fines del siglo XIX y principios del XX, donde las políticas de corte universal permitieron operar dicha inclusión en términos económicos, sociales y culturales.

9 Es importante aclarar que este carácter público al que se hace referencia es resultado de un complejo proceso histórico de construcción y no se debe simplemente a la imposición de definiciones normativas al campo de lo social. Como sostuvimos en otro trabajo, afirmar que lo público es lo estatal, tanto en sentido amplio (lo estatal-nacional), como en sentido reducido (vinculado a las organizaciones estatales y resultado de lo provisto por sus agentes); o si por el contrario, es aquello que se da fuera del Estado, en el espacio de la sociedad civil o de la comunidad organizada como resultado contingente e histórico de ciertas disputas en torno a ciertas visiones parciales e interesadas. Disputas y visiones que a su vez son parte y resultado de ciertas condiciones en las que dicho proceso tiene lugar (Mintegiuga, 2006: 23). En esta línea, es fundamental entender que en esa construcción siempre se pueden combinar sentidos nuevos y coyunturales con otros arraigados en históricas tradiciones (Rabotnikof, 1995: 60-63).

Para ello se propone aplicar una acción focalizada orientada a esta población objetivo y a sus necesidades puntuales¹⁰. Estos nuevos programas pasarán a denominarse *propobres*¹¹.

Pero si, como afirma Grassi, se parte del supuesto de que las necesidades ligadas a las condiciones de vida y su reproducción no se limitan a aquellas vinculadas al mantenimiento cotidiano o a la mera subsistencia, lo cual reduciría a los hombres a una primaria condición de ser natural, esto implicaría que las necesidades sociales deberían ser producto de aquello que todos los miembros de una comunidad priorizan (1996: 2). Se trata de todas aquellas necesidades posibles de ser satisfechas en las actuales condiciones del desarrollo de las capacidades humanas (fuerzas productivas y culturales) y que las comunidades hacen deseables y reconocen como positivas para su desenvolvimiento y bienestar y a las que, en consecuencia, los individuos pueden aspirar legítimamente.

Sin embargo, la política social del Estado *post-social* (Bresser Pereyra y Cunnill Grau, 1998) —como algunos gustan llamar— se funda en el supuesto implícito de que el sentido de la vida para algunos sectores sociales puede circunscribirse a la mera sobrevivencia. Por eso las intervenciones del Estado deben limitarse a cubrir los mínimos indispensables. En esta línea, como propone Grassi, habría que volver a aquella interesante distinción planteada por Agnes Heller (1998). Ella diferenciaba el límite existencial (en el que queda comprometida la reproducción de la existencia) de las necesidades sociales. Este límite «no constituye un conjunto de necesidades» porque más allá del mismo «la vida humana ya no es reproducible como tal. (...) No hablaré de necesidades naturales sino de límite existencial para la satisfacción de las necesidades» (1996: 4).

Aún cuando admitamos que la definición de ese límite existencial es histórica su satisfacción debería quedar fuera de discusión. Es decir, debería darse por supuesta. En este sentido, su no satisfacción no constituye un problema social, sino lisa y llanamente una inmoralidad, ya que más allá de este no existiría la vida humana como tal. Más aún cuando en las actuales condiciones histórico-sociales la sobrevivencia no da cuenta de una vida verdaderamente humana. La permanencia en los límites de la línea de la po-

10 La focalización no siempre corre a cuenta del Estado y sus agencias sino que en muchos casos se trata también de procesos de autofocalización. Es decir, se le pide al beneficiario que defina si cumple los criterios y requisitos de elegibilidad para estar en un programa propobre con las consecuentes implicancias en términos de autoexclusión y estigmatización.

11 Si bien ha habido importantes avances en la incorporación de temas culturales o de género al analizar la equidad, dado que la protección social se ha concentrado principalmente en las necesidades socioeconómicas, en este documento se pondrá el énfasis en este último aspecto.

breza o indigencia (por ejemplo, vivir con uno o dos dólares diarios) es así inaceptable. Asimismo, implica que no existen razones de ningún orden que justifiquen la categorización de los individuos según necesidades diferenciales. Aquí no se está defendiendo la no perspectiva de la existencia de la diversidad humana, pero sí el olvido de aquello que sí comparten todos los individuos que viven bajo un mismo ordenamiento social. Como afirma Nussbaum, resulta relevante recordar aquel esencialismo Aristotélico de la condición humana en donde se sustenta la existencia de rasgos comunes a todos los individuos: «Primero, que siempre reconocemos a otros como humanos a pesar de las divisiones de tiempo y lugar. Cualquiera que sean las diferencias que encontramos raramente tenemos dudas de cuándo estamos o no estamos tratando con seres humanos. El segundo, se refiere a que tenemos un consenso general, ampliamente compartido, sobre aquellos caracteres cuya ausencia significa el fin de una forma humana de vida» (Nussbaum, 1992:61).

Desde este punto de vista, el derecho a la satisfacción de las necesidades (dado por supuesto el límite existencial) depende únicamente de su deseabilidad (y posibilidad potencial de satisfacción) para la comunidad de pertenencia de personas. Algo que parecen desconocer las múltiples recomendaciones que se han vuelto verdades indiscutibles sobre las políticas sociales.

Como consecuencia de esta crítica, los defensores del nuevo paradigma sostienen que las acciones equitativas deben complementarse con políticas de corte universal. Por eso afirman que la dicotomía que usualmente suele plantearse entre el universalismo y la focalización es falsa. Pero existe en estos planteos una serie de ambigüedades que cuestionan la falsedad señalada. Por un lado, sostienen que los programas propobres deben existir dado que muchos países sufren la suspensión de los servicios públicos en educación y salud. Es decir, en tanto no están funcionando debidamente aquellas políticas universalistas, hay que proteger de manera prioritaria a la población más vulnerable. Esto implica que la complementariedad en muchos casos no se estaría cumpliendo. Por otro lado, se afirma que las tradicionales políticas de corte universal deben reorientarse hacia la equidad. En otras palabras, que hay que proceder a aplicar reformas sobre esos campos a fin de volverlos eficientes y focalizados sobre los más pobres. Esto implicaría una contradicción en tanto se trata de principios distributivos diferentes: no puede existir un universalismo equitativo¹².

12 Por ejemplo, esta contradicción puede ser detectada en la siguiente cita: «Cabe resaltar que lo que se propone para el fortalecimiento de las acciones de protección social en su conjunto constituye solo un —aunque importante— componente de la política social en su conjunto y de la estrategia de combate a la pobreza. Este ámbito de intervención abarca otros componentes incluyendo la entrega de los servicios sociales universales —educación, salud, etc.— y —en el caso del Ecuador— las reformas institucionales requeridas para mejorar la eficiencia y equidad de esos servicios» (Vos, 2000: 17).

Pero quizás nuevamente el punto más importante es que la relación universalismo-focalización está siendo planteada solo en términos de coberturas e invisibilizando otro tipo de productividades que pueden generar solo las políticas universales. En este sentido, afirmar que es falsa la dicotomía universalización-focalización sin tener en cuenta otros espacios de productividad, al menos, se podría decir que es una perspectiva miope.

Finalmente, se puede advertir que dentro de los programas propobres basados en la satisfacción de necesidades básicas han adquirido gran relevancia aquellos destinados a garantizar cierto nivel de ingreso mínimo (en el mejor de los casos). Estos comúnmente denominados *programas de transferencia monetaria* se presentan como el mejor instrumento para que los extremadamente pobres puedan alcanzar un nivel mínimo de consumo. Es decir, ya no se trata de políticas vinculadas a la prestación directa de servicios de salud o educación, sino de asignaciones monetarias para que los individuos o los hogares pobres definan su gasto, en muchos casos, también condicionadas a una contraprestación por parte de los beneficiarios. Por ejemplo, la obligación de escolarizarse o asistir a un centro de salud para hacerse controles. De esta manera, la obligación viene dada por el compromiso adquirido al aceptar recibir el dinero, lo cual olvida que la educación y la salud son derechos en sí mismos. El estímulo a la demanda se fundamenta en una sociedad atómica que niega como horizonte la posibilidad de construcción de sociedad, al olvidar la productividad que tenía la idea de una oferta universal (como se mencionó anteriormente) y basarse en la satisfacción de las preferencias del individuo pobre.

Entre la equidad y la igualdad: de la filosofía a la praxis

Quizá uno de los libros más influyentes en la filosofía y teoría política, e incluso, nos atreveríamos a decir en las ciencias sociales en general, es el escrito por John Rawls: *Justicia como equidad*. Así como en diversas disciplinas esta publicación tuvo un impacto importante en la generación de nuevas preguntas y temas de investigación y, por ende, en la construcción de realidades, en este apartado quisiéramos sugerir que dicho libro tuvo consecuencias directas en la manera de concebir la hechura de la política social dominante en las últimas décadas. En esta sección pretendemos evidenciar el debate filosófico que ha suscitado el libro para problematizar no solo aquellos aspectos que han sido olvidados de la propuesta de Rawls en el momento de diseñar e implementar las políticas sociales en la región, sino los problemas que puede traer dicha teoría en sí misma al ser importada acríticamente como fundamento de la política social, sin tomar en cuenta el debate vigente dentro de la disciplina de la filosofía política, en particular

lo referido a los problemas de justicia distributiva. Por esta razón creemos que es interesante reconstruir parte de estos planteamientos a fin de mostrar en qué medida fueron recuperados desde el campo de la política social. Nos basaremos principalmente en las críticas realizadas por Amartya Sen y John Roemer a la teoría de la justicia de Rawls y propondremos la importancia de visualizar en el análisis la *unidad de observación-intervención* al momento de evaluar en la praxis la pauta distributiva de las políticas sociales (especialmente si usamos como pauta la equidad).

• Pauta distributiva y base de información

Los aspectos principales de la teoría de la justicia de Rawls son bien conocidos y parten de la «situación original», un estado hipotético de igualdad primordial en el que las personas eligen entre principios alternativos que podrían regir el convivir básico de una sociedad. La concepción de justicia que se desarrolla en este libro se sustenta en dos principios: «Primero, cada persona que participa en una práctica, o que se ve afectada por ella, tiene un igual derecho a la más amplia libertad compatible con una similar libertad para todos; y, segundo, las desigualdades son arbitrarias a no ser que pueda razonablemente esperarse que redundarán en provecho de todos, y siempre que las posiciones y cargos a los que están adscritas, o desde los que pueden conseguirse, sean accesibles a todos» (Rawls, 1999: 79).

Bajo dicha concepción, una institución es justa cuando permite que la vida de las personas no dependa de los azares de la naturaleza; es decir, de las circunstancias que a cada uno le ha tocado vivir. Para el logro del punto anterior, las instituciones deben dirigirse *a igualar* a los individuos en sus circunstancias, lo cual se traduce –de acuerdo a la teoría de Rawls– en igualar a cada uno con un manojito igual de bienes primarios¹³. El segundo principio, especialmente se centra en producir el mayor beneficio a los menos favorecidos, estimando la ventaja sobre la posesión de bienes primarios.

13 De acuerdo a Rawls, los bienes primarios son cosas que los ciudadanos necesitan en tanto que personas libres e iguales y las reivindicaciones de esos bienes son tenidas por reivindicaciones apropiadas (Rawls, 1999). «Son cosas que todos los hombres racionales se supone que quieren, e incluye "renta y riqueza", "las libertades básicas", "libertad de circulación y de elección de ocupación", "los poderes y prerrogativas de los puestos y posiciones de responsabilidad" y "las bases sociales del respeto por uno mismo" (Rawls, citado en Sen 1992:97). En este sentido, como bien señala Sen, los bienes primarios son «medios o recursos versátiles, útiles para la aplicación de las distintas ideas de lo bueno que los individuos pueden tener» (Ibid.).

En este punto, la justicia tiene que ver principalmente con la equidad¹⁴. Al primer principio, entonces, se le agrega la posibilidad de que la desigualdad se convierta en un punto que puede ser negociado.

Paralelamente sabemos, no obstante que, cuando se habla de políticas públicas y, específicamente, sociales, el tema que cobra más importancia es el de las pautas de distribución de la sociedad. Si nos enmarcamos dentro de las teorías de la justicia, entenderemos por *pauta*, siguiendo a Robert Nozick, la forma en que se llena el espacio en blanco de la frase «a cada cual según sus...» (Nozick, 1988: 162). Cada manera de llenar dicho espacio se caracteriza en gran medida por la información en la que se basa. La selección de la *base de información* plantea cuestiones de índole práctica en donde se traducen principios que servirán como cursos de acción de las políticas públicas/sociales. En este sentido, se podría afirmar que la propuesta de Rawls es una de las múltiples posibles propuestas de organizar la sociedad de una manera justa¹⁵. Podríamos preguntarnos por ejemplo, ¿debemos regirnos por una métrica de los bienes primarios, del mérito, las necesidades, la felicidad, las capacidades? ¿Con qué base de información deberíamos llenar el espacio en blanco sugerido por Nozick?

La selección de una u otra base de información implica decidir qué queda incluido en la evaluación pero también qué queda excluido. Veamos con un ejemplo planteado por Amartya Sen lo que puede implicar dicho problema: Julia Cruz quiere contratar a una persona para que le limpie su jardín. Tres personas desean realizar el trabajo. Las tres personas le harían más o menos el mismo trabajo y por una retribución parecida. Sin embargo, los tres individuos tienen características diferentes. Jorge es el más pobre de los tres. Sin embargo, Pablo se ha empobrecido recientemente y está muy deprimido por su situación. Jorge y Angélica, en cambio, tienen experiencia en ser pobres y ya están acostumbrados. Asimismo, todo el mundo está de acuerdo en que Pablo es el más triste de los tres. Finalmente, a Julia Cruz le dicen que Angélica padece una enfermedad crónica –que la lleva estoicamente– y podría utilizar el dinero para librarse de este mal.

14 El principio de la diferencia, vale señalar, no tiene que ver únicamente con consideraciones distributivas sino con la eficacia, de forma que cualquier cambio que consiga beneficiar a todos, incluyendo el peor de los grupos, se considera una mejora (Sen, 1992: 38). En este trabajo no se tomará en cuenta el problema de la eficacia.

15 No obstante, como se analizó al principio de este trabajo, parece que constituye el sentido común de la política social de los países de la región.

No se niega que Angélica es menos pobre que los otros (aunque, desde luego, es pobre) y que no es la más desgraciada, ya que lleva sus privaciones con bastante ánimo, acostumbrada, como está, a sufrir privaciones toda su vida (procede de una familia pobre y ha aprendido a sumir la creencia de que, como mujer joven que es, no debe ni quejarse ni tener muchas aspiraciones). La pregunta que se hace Julia Cruz es: *¿a quién debería darle el trabajo?* (Sen: 2000: 76).

Las políticas públicas tienen indiscutiblemente un trasfondo de escasez de bienes y servicios públicos. Dicha escasez puede adquirir tintes trágicos en el caso de la pobreza, dado que aplicar un criterio u otro significa dejar fuera de los beneficios de esa política a ciertas personas o privarlas de bienes y servicios que les son indispensables para llevar una vida digna (Dieterlen, 2003: 15). Si valoro la salud de la gente, dejaré excluido al infeliz y al indigente. Si la base de información es la felicidad excluiré a la enferma crónica y al extremadamente pobre. Si valoro la pobreza material, excluiré al triste y a la persona que adapta su situación a su miserable circunstancia.

No obstante, la selección de la base de información o —como afirma Sen— de las *características personales pertinentes* debe ser complementada con el *cómo*, o dicho de otro modo, con la elección de la *forma de combinar esas características*. Esta fórmula de combinación puede hacer referencia, por ejemplo, a la maximización de la suma de preferencias/utilidades, a las prioridades lexicográficas o *maximin* (Rawls), a la igualdad o alguna otra característica de combinación¹⁶. En este sentido, las potenciales pautas distributivas serían la combinación de al menos estos dos espacios; es decir, el de la *base de información* y el de la *forma de distribución* de las características elegidas¹⁷.

Vale advertir que, como bien afirma Sen en su libro *Nuevo examen de la desigualdad*, cada teoría de la justicia incluye explícita o implícitamente la elección de un requerimiento determinado de igualdad que a su vez influye en la elección de la variable focal

16 Para un mayor detalle ver Sen, 1992: 90.

17 Deberíamos aclarar que en este análisis no se incluye la forma de elección social, lo cual debería ser parte de la discusión en el momento de definir las pautas distributivas de la sociedad. No es lo mismo buscar la unanimidad en la elección que la mayoría. De la misma manera, no es lo mismo una agregación en el marco de una democracia representativa que en una dictadura o en una democracia radical. Para simplificar el análisis no se tomará en cuenta este espacio de discusión, aunque será retomado al finalizar este documento. Asimismo, como se sugerirá más adelante, también es necesario visualizar la unidad de observación del problema.

para valorar la desigualdad (Sen, 1992: 91)¹⁸. Para esto, a su vez, es necesario tomar en cuenta, como nos recuerda Sen, la diversidad humana. La diversidad de los humanos no solo está dada por las *características externas* (como el medio ambiente natural y social o el patrimonio heredado), sino por las *características personales* (edad, sexo, metabolismo, entre otras). Dicha situación es importante dado que, si como nos recuerda Sen, tomamos en cuenta la diversidad humana, la igualación de los bienes primarios puede tener diferentes resultados debido a la diferente capacidad de los individuos (la cual está determinada muchas de las veces por la diversidad de los mismos) de *convertir* dichos medios en libertades: «dado que la conversión de los bienes primarios o recursos en libertades de elección puede variar de persona a persona, la igualdad en la posesión de bienes primarios o de recursos puede ir de la mano de serias desigualdades en las libertades reales disfrutadas por diferentes personas» (Sen, 1992: 97). Es por ello que la pregunta que adquiere importancia al tratar el tema de la igualdad, como señala el autor, es: *igualdad, ¿de qué?* (Sen, 1992).

Si bien en términos de igualdad, como consecuencia de la diversidad humana y de la diversidad de enfoques, el tema central constituye la pregunta *¿qué igualdad?*, quisiéramos plantear que en la pauta distributiva basada en la igualación no es menos importante tratar de responder la pregunta *equidad, ¿de qué?* Como se podrá observar en la siguiente sección, en la hechura de la política social se ha incorporado principalmente el segundo principio rawlsiano, olvidando el principio de igualdad de derechos amplios para todos. De la misma manera se evidenciará el impacto de no tomar en cuenta las críticas hechas a la teoría de la justicia de Rawls en el momento de proponer políticas sociales.

- **Equidad, ¿de qué? o igualación, ¿hacia qué (quién)?**

Bajo lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que al hablar de pautas de distribución social tenemos que tener en cuenta al menos tres aristas: a. la diversidad humana; b. la base de información y, c. la forma de distribución. En el caso de de Rawls, en primer lugar, como insistentemente ha sido la crítica de Sen, no se toma en cuenta el tema de la diversidad humana en la teoría de la justicia¹⁹. A su vez, simplificando su te-

18 Siguiendo a Sen, incluso las teorías que más critican a la igualdad terminan siendo igualitarias en algún otro sentido, incluida por ejemplo, la teoría de Nozick (1992: 33).

19 Como bien se afirma en la literatura, es demasiado insensible a las dotaciones de cada individuo (talentos, capacidades mentales, etc.).

oría podríamos decir que la base de información utilizada en dicha teoría es la de los bienes primarios y la forma de distribución es la equidad, en el afán de buscar mejorar la suerte de los peor situados. A estas tres aristas nosotros añadiremos el problema de la unidad de observación.

En efecto, si bien parecería tonta la pregunta equidad, *¿de qué?*, dado que la respuesta inmediata podría ser la del bien primario analizado, trataremos de sugerir que al tomar en cuenta la escala de la unidad de observación-intervención²⁰ y la base de información elegida la pregunta mencionada adquiere importancia. Dicha situación asume relevancia cuando se piensan políticas sociales que busquen la *coincidencia* entre ciudadanos en un lugar común, si creemos que aquellas tienen por objetivo la construcción de sociedad. Como se verá más adelante, el tema adquiere mayor relevancia al añadir en el análisis la variable tiempo.

Ilustremos a través de un modelo simplificado (gráfico 1) el problema en cuestión. Supongamos que existen únicamente dos bienes primarios²¹ (educación y riqueza²²) que dos niños/as y sus familias valoran y quisieran tener. Ambos niños/as son exactamente iguales en todo²³, solo que tienen diferentes dotaciones con respecto a los bienes primarios 1 y 2. Podríamos decir que el niño/a **R** (rico) tiene mayores niveles de bienes primarios o activos que el niño **P** (pobre). El análisis de la política está dividido en tres periodos, tiempo 0, 1 y 2. Esta variable resulta indispensable por el impacto que tiene la acumulación de bienes primarios en el desarrollo de los niños/as.

En el tiempo 0, **R** se encuentra en **R_0** y **P** en **P_0** en nuestro espacio tridimensional de la realidad. El niño/a **R** se encuentra, por ejemplo, en kinder (luego de haber pasado por maternal y prekinder), y el segundo niño/a todavía no entra al sistema educativo formal, a pesar de tener la misma edad (4 años). Por el momento, pongamos la atención

20 La denominamos *escala de la unidad de observación-intervención* puesto que sostenemos que únicamente aquello que se visibiliza es objeto de intervención. Sostenemos que el resultado final será diferente si utilizamos como unidad de observación el individuo (mujeres, indígenas, jóvenes, niños, ancianos, discapacitados, etc), las unidades territoriales diferentes (incluidas comunidades o unidades familiares), o la sociedad como un todo. Incluso se podría afirmar que el impacto en el análisis puede ser diferente si utilizamos como unidad de observación los individuos, los hogares o las viviendas. Por simplificar el análisis, en este documento se problematiza marginalmente el tema de la diversidad humana, principalmente porque ésta es vista como parte de la unidad de observación-intervención. Para una defensa de lo que implica analizar la diversidad humana ver Sen (1997).

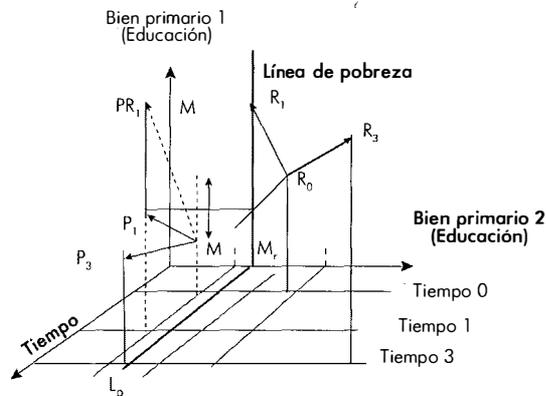
21 Para continuar con el lenguaje de Rawls llamaremos a nuestros ejes de la gráfica 1 bienes primarios.

22 Para facilitar el análisis diremos que riqueza hace referencia al patrimonio familiar que incluye al niño analizado.

23 Iguales talentos, igual edad, igual cultura, etc.

en una sola dimensión²²: en el bien primario 1, educación. El hacedor de política social tiene como objetivo hacer políticas propobres. En este sentido, busca políticas equitativas y trata de igualar el acceso a la educación preescolar. A través de políticas, por ejemplo, de estímulo a la demanda, la pregunta *equidad, ¿de qué?* es respondida a través de la igualación del bien primario seleccionado, en este caso, el bien primario educación. Es decir, aquí lo que importa es igualar en torno al acceso a un bien o servicio considerado prioritario o básico; no hay ningún tipo de referencia a resolver el problema de la relación desigual (brechas) entre el alumno/a rico y el niño/a pobre. Esta igualación lleva a que el niño/a pobre una vez aplicada la política equitativa alcance el punto P_1 que es un punto mejor respecto del que se encontraba antes, pero sin modificar la brecha existente con el alumno/a rico, justamente porque el tiempo implicado en la implementación de las políticas a favor de la equidad también corrió para el que ya estaba en una posición mejor de antemano. Éste también aumentó sus años de escolaridad en el transcurso del tiempo mencionado. De esta manera, las políticas de referencia si bien modificaron la posición inicial del estudiante pobre, mantuvieron la misma distancia que lo separaba del estudiante rico en el tiempo inicial.

GRÁFICO 1. EQUIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE BIENES EN EL TIEMPO



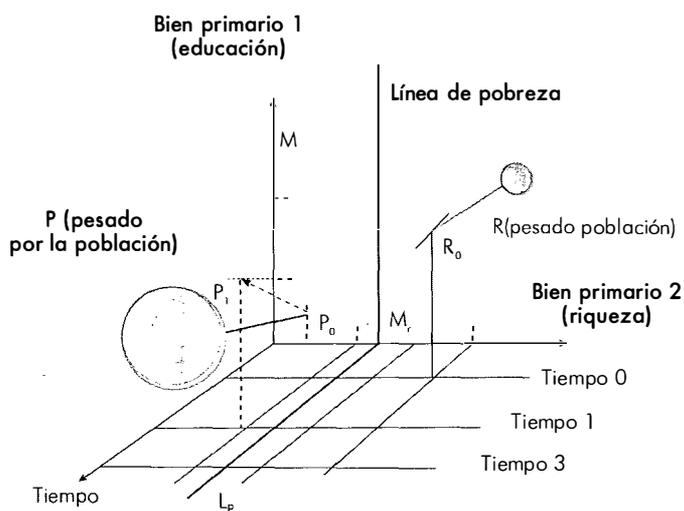
24 En este momento no quisiéramos ser críticos como Sen (1992) al referir que desigualdades en cierto espacio pueden producir desigualdades en terceros espacios.

Ahora bien, supongamos que también se intenta igualar en el bien primario riqueza (es decir, alcanzar al menos la línea de pobreza para P). Dicha igualación del ciudadano pobre se consigue, por ejemplo, en el tiempo 3. Pero, dado que en el transcurso del tiempo, la persona $R3$ también mejoró su situación económica y a una velocidad usualmente mayor que la de P , la distancia de P_0 a R_0 ha crecido de $P3$ a $R3$. Al no tomar la política social en cuenta el devenir del tiempo, basar la equidad en la igualación de los bienes primarios y utilizar como unidad de análisis el individuo y no la sociedad, la probabilidad de que la política social equitativa produzca igualdad social es prácticamente nula. La supuesta nivelación del campo de juego que producirían las políticas equitativas bajo el esquema señalado, jamás resulta verdadera dado que la distancia entre individuos de clases sociales diferentes no puede trocarse. No es fortuito que en Ecuador apenas 1 de cada 10 personas universitarias sea indigente. Tampoco es azaroso que los programas sociales en Ecuador, aunque en su mayoría sean pro-pobres y/o progresivos²⁵, apenas logren disminuir en un 0,07% la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini (capítulo 4).

En este sentido, si cambiamos de unidad de observación-intervención (sociedad-comunidad política y no individuo) y ampliamos e incluimos el otro bien primario (riqueza), podríamos sostener que el objetivo de la política social sería buscar un punto de encuentro entre ambas personas desde una visión integral de lo que son sus condiciones de vida. Es decir, no se trata tan solo de reducir la brecha entre dos personas en el específico campo de la educación, sino pensar a una persona en las múltiples dimensiones y pertenencias de su existencia como miembro de un colectivo. Así, si combinamos educación y riqueza, por ejemplo, podríamos ver que la reducción de la brecha con la persona que está en una posición más favorecida podría pasar por un punto intermedio alrededor de M (por ejemplo, clase media) en el tiempo 3, que sería un potencial lugar común de encuentro (ver gráfico 2). Vale aclarar que sugerimos que no necesariamente se debería buscar una igualación hacia el extremo superior, es decir, hacia $P1$. Como se ha podido demostrar, una igualdad hacia el ciudadano medio produce una sociedad más sostenible social y ambientalmente (capítulo 4).

25 Es importante mencionar que las políticas progresivas al igual que las propobres mejoran la distribución del consumo inicial. No obstante, no necesariamente las políticas progresivas siempre se basan en el principio de dar más a los que menos tienen.

GRÁFICO 3. DESIGUALDAD PRODUCTO DE LA EQUIDAD PONDERADO POR POBLACIÓN



Ahora bien, ¿qué pasa si utilizamos diferentes bases de información? Siguiendo el razonamiento de Sen, si tomamos, por ejemplo, como base de información las capacidades, la política social cuyo objetivo era la igualación de bienes primarios puede distar mucho de conseguir una igualación de las capacidades. Al introducir la variable del tiempo, podríamos decir que en el transcurso del mismo se juegan diferenciales acumulaciones de capacidades. Bajo esta perspectiva, en el caso de la educación, el tiempo asume una característica peculiar ligada a la relación entre la apropiación de la educación y las edades adecuadas para dicha apropiación. Por ejemplo, la matriculación en preescolar a la edad adecuada tendrá un efecto exponencial si la comparamos con la matriculación a una edad superior a la adecuada. Una igualdad en el bien primario no necesariamente lleva a una igualdad en capacidades dado que cada individuo goza de diferentes atributos de convertir o transformar dicho bien en capacidades. Esta situación se agrava, como se mencionó anteriormente, cuando vemos a los individuos como una combinación de sus múltiples bienes primarios y el consecuente aumento de sus múltiples capacidades en diferentes áreas de su realización como persona. Como bien señala Roemer, la igualdad de oportunidades vista a través de los medios (bienes primarios) se olvidó de tomar en cuenta el uso de esos medios (1990).

Adicionalmente, quisiéramos llamar la atención sobre el hecho de problematizar qué tipo de igualación se requiere al hacer política pública y específicamente social. Como se sostiene en la literatura, la igualdad se puede dar tanto en términos de logros como de carencias a partir de los valores máximos que cada persona puede obtener, respectivamente. «En la igualdad de logros de realizaciones, comparamos los niveles reales de realizaciones. En la igualdad de carencias, lo que se compara son las carencias de las realizaciones reales a partir de las realizaciones máximas respectivas» (Sen, 1992: 108). Al tener la política social como objetivo la equidad de bienes primarios de los menos favorecidos, en el mejor de los casos, lo que ha intentado hacer es minimizar la carencia. El más claro ejemplo actual de dicha perspectiva son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales buscan minimizar la carencia (por ejemplo, eliminar la extrema pobreza, la mortalidad infantil o materna, etc.) y no maximizar los logros (por ejemplo, las capacidades de los individuos). Tal vez estos objetivos deberían ser llamados *de la Década*, dado que los del Milenio deberían tener como referente la vida y no la muerte o la sobrevivencia. De la misma forma, habría que preguntarse en qué medida la igualación hacia la sobrevivencia ayudaría a construir una sociedad cohesionada. Como se ha tratado de sugerir, la igualación de mínimos (que tiene como mira el bien primario que accede el individuo pobre y no las capacidades logradas por el individuo y la sociedad) no lleva necesariamente a la construcción de un lugar común. Aquí hacemos alusión también a dejar de analizar las libertades de los individuos en términos únicamente negativos, sino también a proponer políticas públicas en función de ver al hombre a través de la expansión de sus libertades positivas. Como bien señala Dieterlen (2003), no basta con no coartar la libertad de expresión, sino que es necesario buscar políticas que propicien la capacidad para ejercer dicha libertad.

Si bien Rawls plantea una igualdad de derechos a la más amplia gama de libertades (primer principio) con un componente de diferenciación (segundo principio), como ha sido advertido en las críticas desde la filosofía política, el argumento principal de Rawls se ha basado sobre todo en la igualación de circunstancias fundamentada en los medios (bienes primarios), donde lo principal es la igualación de oportunidades. Siguiendo a John Roemer podemos afirmar que la igualación de oportunidades hace referencia a «la nivelación del campo de juego» y a la inclusión de solo los atributos relevantes para llevar a cabo los deberes u obligaciones dentro de la sociedad. Este último principio no discriminatorio, según Roemer, puede derivarse de «la nivelación del campo de juego» ya que cuando hay discriminación se disminuye la posibilidad de que las personas discriminadas tengan acceso a ciertas posiciones relevantes y los deberes que resultan de ellas (1990).

Como bien señala Roemer, de tener como principio la igualdad de oportunidades, se debe tomar en cuenta un *antes* y un *después*. «El *antes* se refiere al hecho de que antes de que empiece la competencia, se debe nivelar el campo de juego, es decir se debe reducir hasta donde sean posibles las desigualdades iniciales. Una vez que se haya hecho esto, los individuos estarán más capacitados para entrar en la competencia²⁸» (Roemer en Dieterlen, 2003: 167). Bajo esta perspectiva, el propósito de una política de igualdad de oportunidades es elevar el campo de juego de quienes están en desventaja. Una vez que se haya logrado igualar dicho campo, se deben atender las desigualdades que no dependen de las elecciones de los individuos. Únicamente en este momento la política pública debería preocuparse del *después* de la distribución; «es decir, a observar el esfuerzo que las personas hacen para transformar los recursos en elementos que les brinden posibilidades de entrar en la competencia para alcanzar ciertas posiciones» (Ibíd: 168). En este punto, al igual que Sen, Roemer reconoce que el término *oportunidad* es una cosa vaga, puesto que no es una escuela o un plato de comida, sino que es la capacidad que surge del uso apropiado de, en este caso, la escuela o la comida²⁹. Quizá la pregunta pertinente que nos debemos hacer aquí es en qué medida la igualdad de oportunidades propiciada por los programas de protección social o por las políticas proequidad está generando una igualdad de acceso a una ventaja, como señala G. A. Cohen (1996). Claramente sostenemos que al no tomar en cuenta el antes y el después y al basarse en la igualación de bienes de subsistencia, las políticas proequitativas están escondiendo formas de reproducción de las desigualdades ya existentes dada la existencia en la práctica de ventajas diferenciales. El tomar como unidad de observación al individuo, en estricto sentido, niega la posibilidad de analizar la sociedad dado que se puede igualar en el acceso del bien primario (por ejemplo, el acceso a la educación) sin necesidad de observar el nivel de un otro. El criterio de la igualdad, sí o sí, tomó en cuenta a una segunda persona. En este sentido no se podrán observar las ventajas diferenciales dado que la unidad de análisis son individuos atómicos que buscan ser igualados en el acceso al bien primario.

Finalmente, creemos que otra pregunta debe ser tomada muy en serio: *Equidad, ¿hacia donde?* Es decir, la direccionalidad de la equidad. Como bien señala Gadamer, la tra-

28 En el texto original la palabra *antes* aparece en cursiva, nosotros decidimos remarcarla con negrita.

29 En términos de Cohen, estaríamos hablando de un acceso a la ventaja.

yectoria de desarrollo está marcada de antemano. Así por ejemplo, se pueden defender escuelas multiculturales en los grupos indígenas en el afán de que mantengan su lenguaje pero no se piensa que en las escuelas blanco-mestizas se enseñe la lengua indígena. *¿Cuál es la direccionalidad de la equidad?* también es otra pregunta relevante para el tema que nos compete. Una vez más pensar diferenciadamente lleva, muchas de las veces, a no pensar una sociedad cohesionada. Por ejemplo, tendríamos que preguntarnos en qué medida el asistir a una escuela bilingüe donde se enseñe la lengua indígena en sí mismo no es un mecanismo de producción de estratificación. Al no enseñar la lengua indígena en el colegio blanco-privado, claramente se evidencia la imposibilidad de generar espacios comunes de encuentro bajo diferentes patrones de ver y vivir la vida.

En suma, lo que hemos tratado de señalar es que responder la pregunta *equidad, ¿de qué?* si bien parecería irrelevante a simple vista, resulta importante cuando se introduce el problema de la base de información, la escala de la unidad de observación-intervención³⁰ y la variable tiempo, especialmente si se tiene como objetivo de política social la construcción de una sociedad entre ciudadanos pares que busquen una convivencia armónica. En efecto, en primer lugar, al tomar en cuenta la escala de la unidad de observación individuo y basarse únicamente en el bien primario escogido, la política social diluye la pretensión de alcanzar algún tipo de igualdad social. La posibilidad de encuentro, de construir un espacio común entre ciudadanos pares, queda postergada ad infinitum. Por otra parte, esta imposibilidad de construcción del espacio común es reforzada al no tener como horizonte la igualación de la capacidad de conversión del bien primario. Finalmente, se sugirió que en condiciones donde la política social busca la equidad como igualación de los bienes de subsistencia (una igualación del límite existencial) de los más pobres, el introducir la variable tiempo no solo que nos permite advertir que las políticas equitativas no producen una igualdad de acuerdo al bien primario seleccionado sino que no producen tampoco una igualdad social.

30 Se debe aclarar que esta omisión de la escala de la unidad de observación-intervención sí es tomada en cuenta en la teoría de Rawls pero es olvidada en la instauración de la política social imperante. A dicha perspectiva robinsoniana de ver el mundo se puede decir que sí ha colaborado Rawls en su libro al poner el énfasis en la persona y la ambigüedad con la que él mismo reconoce su trato en su libro de la unidad de observación. Refiriéndose a dos principios citados anteriormente afirma: «El término "persona" ha de interpretarse de forma diferente dependiendo de las circunstancias. En unas ocasiones significarán individuos humanos, pero en otras puede referirse a naciones, provincias, empresas, iglesias, equipos y así sucesivamente. Los principios de justicia son aplicables a todos estos casos, aunque existe una cierta prioridad lógica en relación con el caso de los individuos humanos. Tal como lo emplearé, el término persona será ambiguo en la forma indicada».

Consideraciones finales

Como bien se mencionó al principio del presente documento, las políticas sociales hacen sociedad. En las últimas décadas el criterio que ha imperado en la política social como pauta distributiva ha sido el concepto de *equidad social* basado en la construcción de la pobreza como cuestión social.

Bajo, el principio rawlsiano de la diferencia, tanto los servicios sociales universales como los programas de protección social han buscado focalizar su atención en los más pobres de los pobres, al apelar al criterio de la igualación de oportunidades (equidad).

Dicha pauta de distribución fue suplantando paulatinamente a la igualdad, basándose en el supuesto de que la equidad llevaría inexorablemente a la igualdad y subsanando la histórica exclusión de los pobres. En este proceso, la escala de la unidad de observación e intervención de la política social pasó a ser el individuo pobre y dejó de ser la sociedad como un todo. La expresión máxima de dicha mirada son los programas de transferencia monetaria, en donde a través del estímulo a la demanda se ha buscado mejorar el acceso a los servicios (el supuesto bien primario del que habla Rawls). Así se haya conseguido tal objetivo (mejorar el acceso), la resiliencia producida bajo el formato instaurado no puede producir una igualación del campo de juego. No obstante, como se ha intentado sustentar en este trabajo, en la praxis las políticas y programas sociales equitativos y propobres adolecen de ciertos problemas prácticos al buscar la igualación únicamente de bienes primarios (que permitan la sobrevivencia), al tomar al pobre como exclusiva unidad de observación y al olvidar el efecto que tiene el transcurrir del tiempo en las condiciones de vida de los individuos en el marco de una comunidad.

Al no tener en cuenta al otro/a y al todos/as, –por ejemplo, la clase media o los estratos más ricos– como sujetos de la política social y como parte de la construcción del problema/solución, se niega la posibilidad de ver a la sociedad como un todo, y, con ello, se imposibilita observar el uso y la conversión de los medios (bienes primarios) en capacidades para alcanzar una realización tanto en términos sociales como personales. Las ventajas diferenciales desaparecen dado que el objetivo de la política social puede ser evaluado sin tomar en cuenta al resto de la sociedad³¹.

31 No es casualidad que las evaluaciones de impacto se concentren en ver el acceso a... y se olviden de analizar la reducción de la *distancia entre los sujetos*.

Al retomar a la sociedad como unidad de observación (y no a los individuos) y a la igualdad como pauta distributiva se logra recuperar el espíritu gregario del ser humano, diferente de aquel ser atómico, egoísta, aislado que nos plantea la economía utilitaria liberal. Lo que se buscaría es construir a partir de políticas igualitarias y solidarias (inclusivas) una sociedad que viabilice un intercambio basado en la reciprocidad entre ciudadanos, la cual es posible únicamente si nos referimos a una sociedad en donde se rompan distancias que producen dominación. Se trata de un individuo que incluye a los otros en su propia concepción de bienestar, puesto que se sostiene en el principio kantiano de que «al considerar mis necesidades como normativas para otros, o, (... al hacerme un fin para los otros, debo ver mis necesidades hacia los otros como normativas para mí» (Kant en Dieterlen, 2003: 113).

Finalmente quisiéramos señalar que si bien la igualdad como distribución de un *equalisandum* (igualdad, *ide qué?*) restringe la posibilidad de hablar de la igualdad como un todo, implícitamente hemos sostenido que una sociedad igualitaria es una comunidad política no estratificada en el sentido de que no genera grupos sociales desiguales en relaciones estructurales de dominación y subordinación, sea cual fuere la base de información usada (Fraser, 2001). Bajo esta perspectiva, se ha intentado demostrar lógicamente que tal cual está instaurada la equidad, ésta produce una sociedad desigual, poco cohesionada, donde la probabilidad de construir dominación y subordinación es alta y que posterga la posibilidad de la búsqueda de un lugar común, en el que ciudadanos pares tengan el anhelo de convivir juntos. Lo dicho anteriormente implica que, si bien podríamos abogar por tal o cual *equalisandum*, únicamente una paridad participativa garantiza la viabilidad de deliberar públicamente sobre la base de información, la pauta distributiva y los mecanismos de elección social, rompiendo de esta manera la relatividad que plantean los conceptos de igualdad y equidad. La paridad mencionada «no significa que todo el mundo debe tener exactamente el mismo ingreso (nivel de vida), pero sí requiere el tipo de paridad aproximada que sea inconsistente con la generación sistémica de relaciones de dominación y de subordinación» (Fraser, 2001: 154). Justamente dada la relatividad trazada, cualquier política social y económica que no auspicie de antemano la posibilidad de encuentro entre sus ciudadanos en un lugar común a través de una igualdad social sustantiva se podría catalogar de que tiene tintes poco democráticos, como parece tener la política social imperante. En términos político-ideológicos, siguiendo a Mouffe, el explícito esfuerzo que ha llevado a cabo la izquierda para alcanzar un consenso de «centro» (por ejemplo, a través de la defensa del concepto

de equidad en el campo social) para intentar situarse «más allá de la vieja izquierda y la derecha» y desde allí defender un nuevo tipo de progresismo de corte pragmático, la ha llevado a abandonar su lucha por la igualdad (2003). Con ello, cualquier posibilidad de transformación de las relaciones de poder ha quedado cercenada.

BIBLIOGRAFÍA

- Bereyrá, B. y Cunill Grau, N. (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado, Buenos Aires: CLAD-Paidós.
- Bourdieu, P. (1999). La miseria del mundo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Carli, S. (2003). Educación Pública. Historia y promesas. En Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?, Myriam Feldfeber (comp.). Buenos Aires: Noveduc.
- Cohen, G. (1996). Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. En La Calidad de Vida, Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (comps.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social. En Claudia Danani (comp.). Política social y economía social: debates fundamentales. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Dieterlen, P. (2003). La pobreza: un estudio filosófico. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. Revista de la CEPAL No. 58, Abril: 9-22. Santiago: CEPAL.
- Fraser, N. (1999). Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente». En Revista Ecuador Debate, No. 46 (Abril): 139-174.
- Garretón, M. (2000a), Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo, Rosario: Ediciones Homo Sapiens.
- ----- (2000b). Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. En Sergio Reuben Soto (edt.). Política social, vínculo entre Estado y sociedad, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994). Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Buenos Aires: Ed. Espacio.
- Grassi, E. (1996). Argentina: Las políticas sociales y la cuestión del trabajo. Ponencia presentada en Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego, Buenos Aires, Julio.
- ----- (1999). Política y problemas sociales en la construcción del Estado neoliberal asistencialista. Buenos Aires: Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras - UBA.

- Heller, A. (1988). Una revisión de la teoría de las necesidades, Barcelona: Paidós.
- ----- (1998). Teoría de las necesidades en Marx. Barcelona: Península.
- Minteguía, A. (2006). Redefiniciones de los sentidos de la educación pública. El escenario de la reforma educativa de los '90 en la Argentina. Tesis de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política. México, DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Mouffe, Ch. (2003). La paradoja democrática. Barcelona: Gedisa.
- Nozick, R. (1988). Anarquía, Estado y Utopía. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, M. (1992). Aristotelian Social Democracy. En Necessary Goods. Our Responsibilities to Meet Others' Needs. G. Brock, New York y London: Routledge.
- Pennachi, L. (1999). Procesos, principios y políticas en el rediseño del welfare state. En Laura Pennachi (comp.). Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del estado social. Buenos Aires: Losada.
- Puiggrós, A. (1990). Sistema Educativo. Estado y sociedad civil en la reestructuración del capitalismo dependiente. El caso argentino. Propuesta Educativa 2, No. 2 Diciembre: 40-48.
- Rabotnikof, N. (1995). El espacio público: variaciones en torno a un concepto. En Nora Rabotnikof; Ambrosio Velasco y Corina Yurbé (comps.). La Tenacidad de la Política. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramírez, R. (2006). Igualmente pobres, desigualmente ricos. Ponencia presentada en el LASA capítulo Ecuador, Quito, junio.
- Rawls, J. (1999). Justicia como equidad. Madrid: Editorial Tecnos.
- Roemer, J. (1990). Equality of Opportunity. Harvard: Harvard University Press.
- Sen, A. (1992). Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza Editorial.
- ----- (1997). On Economic Inequality. Oxford: Clarendon Press.
- ----- (2000). Desarrollo y Libertad. Barcelona: Planeta.
- Snower, D. (1993). The Future of the Welfare State. En Economic Journal 103, No. 418 Mayo: 700-717.
- Vos, R. (2000). Ecuador: Crisis y protección social. Quito: Abya-Yala.