

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

70

Quito-Ecuador, abril del 2007

PRESENTACION / 3-4

COYUNTURA

Provincializaciones e inercias del ordenamiento territorial / 5-10

Hernán Ibarra

Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador / 11-42

Guillaume Fontaine

Conflictividad socio-política Noviembre 2006- Febrero 2007 / 43-48

TEMA CENTRAL

Desigualdad y nuevas desigualdades: economía política de un ocultamiento / 49-86

José Sánchez Parga

Desigualdades, pobreza y globalización / 87-106

José María Tortosa

¿Queremos vivir juntos?: Entre la equidad y la igualdad / 107-128

Analía Minteguiaga/René Ramírez

Claves para la comprensión de la exclusión social en Argentina / 129-146

Patricia A. Collado

DEBATE AGRARIO

Índios, blancos y mestizos en Otavalo, Ecuador / 147-168

Aníbal Buitrón y Bárbara Salisbury de Buitrón

ANÁLISIS

Apuntes en torno a la cultura constitucional en Bolivia / 169-184

H. C. F. Mansilla

La migración imaginada en la prensa ecuatoriana / 185-206

Fernando Checa Montúfar

¿Queremos vivir juntos?: Entre la equidad y la igualdad*

Analía Minteguiaga/René Ramírez**

En la definición contemporánea de las políticas de enfrentamiento a la pobreza, se privilegiaron intervenciones públicas basadas en el concepto de equidad. Esta concepción no ha conducido a reducir la desigualdad, puesto que se ha ignorado que la pobreza está situada en la sociedad y no es un atributo de individuos atomizados.

Introducción: La política social en el debate contemporáneo

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 diferentes defini-

ciones de política social se han puesto en juego tanto desde el espacio académico como de aquel especializado no vinculado a universidades e instituciones de investigación sino a organismos internacionales. Tales definiciones han estado necesariamente conectadas con aquellas otras referidas a la "problemática social" sobre la que se debe intervenir (es decir, cuál es la *cuestión social* de la época)¹. Así, como sucede con otras nociones que están lejos de ser

* Este artículo forma parte de un trabajo más amplio coordinado por René Ramírez y titulado *Igualmente Pobres, desigualmente ricos: entre el bienestar, la felicidad y la ¿envidia?*, próximo a publicarse este año.

** 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 aún, 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.

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.

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 (idem).

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 ha privilegiado a la **equidad** como el principio central y prácticamente único que debe orientar a 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 una en el que resulta más importante el "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 "bási-

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 redistribución 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 '80 y '90, 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" (Hinz, Neufeld y Grassi, 1994).

cos e *"indispensables"*. Desde esta **no**
ción de política social se asume como
supuesto que la operatoria de diferen-
ciación "afirmativa" de "necesidades"
y "sujetos pobres" es la que conduce a
la igualdad.

En esta línea también habría que decir que la equidad se vuelve un principio dominante porque permite el tratamiento tantas veces reclamado de una 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 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 puedan 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 el 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 haciendo 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, volviéndola 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 "igualación"⁴, la justicia social y hasta el respeto a la multiculturalidad con la equidad. De la misma manera, en esta de-

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.

fensa 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, dejándonos 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 alternativas⁵. 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, produciendo 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 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.

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 *pro- to* Estado de Bienestar que existió en nuestras latitudes ha generado amplios

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.

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 '70s u '80s, 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 trayecto-

rias vitales de los sujetos más allá del grado de cobertura que alcanzó. Por ejemplo, en qué medida las expectativas involucradas en esa pretensión igualitarista movilizó 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, respecto a su usufructo y las posibilidades de movilidad social (Minteguía, 2006, Carli, 2003, Puiggrós, 1990). Tampoco parece existir ninguna referencia a 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 colecti-

-
- 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 generales 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 pro-pobres sobre las clases medias.
- 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 en el que las políticas de corte universal permitieron operar dicha inclusión en términos económicos, sociales y culturales.

vo. En esta línea, no hay que olvidar que se trataba de políticas de carácter "público" no sólo 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 con él 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, debe ser reemplazado por un es-

quema que incluya 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. Para ello se propone aplicar una acción focalizada orientada a ésta población "objetivo" y a sus necesidades puntuales¹⁰. Estos nuevos programas, pasarán a denominarse "pro-pobres"¹¹.

Pero sí, 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 condi-

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 resulta lo provisto por sus agentes); o por el contrario, es aquello que se da fuera del Estado, en el espacio de la sociedad civil o de la comunidad organizada es el 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 (Minteguiaga, 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).

10 La focalización no siempre corre a cuenta del Estado y sus agencias sino que en muchos casos se trata de también 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 pro-pobre con las consecuentes implicancias en términos de "autoexclusión" y estigmatización.

11 Si bien ha habido importantes avances en incorporar 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.

ción de *ser natural* esto implicaría de que las *necesidades sociales* deben 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 Cunnil 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" y "básicos" 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 pobreza (por ejemplo, vivir con 1 dólar diario) 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 Nusbbaum, 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 (Nusbbaum, 1992:61).

Desde este punto de vista el derecho a la satisfacción de las necesidades (es decir, 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 existen en estos planteos una serie de ambigüedades que cuestionan la falsedad señalada. Por un lado, sostienen que los programas pro-pobres 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. Pero quizás nuevamente el punto más importante es que la relación

universalismo-focalización está siendo planteada sólo en términos de coberturas invisibilizando otro tipo de productividades que pueden generar sólo 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 pro-pobres 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, olvidándose de que la

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).

educación o la salud es un derecho en sí mismo. 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 sólo aquellos aspectos que han sido olvidados de la propuesta de Rawls al 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 cree-

mos que es interesante reconstruir parte de estos planteos 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- a igualar a cada uno con un manojo igual de "bienes primarios"¹³. El segundo principio, especialmente se centra en producir "el mayor beneficio a los menos favorecidos" estimando la ventaja sobre la posesión de bienes primarios. En este punto, la justicia tiene que ver principalmente con la **equidad**¹⁴. Al primer principio, entonces, se le agrega la posibilidad de que la desigualdad pueda ser un punto a 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 di-

cho 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 pa-

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 suponen 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*" (Idem).

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.

recida. 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 ANGELICA, en cambio, tienen experiencia en ser pobres y ya están acostumbrados. Así mismo, todo el mundo está de acuerdo 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. 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 servi-

cios que le 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 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

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 al 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.

en la elección de la variable focal para valorar la desigualdad (Sen, 1992: 91)¹⁸. A su vez, a dicha situación es necesario agregar la necesidad de tomar en cuenta, como nos recuerda Sen, la diversidad humana. La diversidad de los humanos no sólo 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 diferencial 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 —señala el indioes: **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, olvidándose del principio de igualdad de derechos amplios para todos. De la misma manera se evidenciará el impacto de olvidar tomar en cuenta las críticas hechas a la teoría de la justicia de Rawls al 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 la teoría de Rawls, primeramente, como insistentemente ha sido la crítica de Sen, no toma en cuenta el tema de la diversidad humana en su teoría de la justicia¹⁹. A su vez, simplificando su teoría 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**.

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.).

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-intervención**²⁰ 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 (gráfica 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 sólo 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 en una sola dimensión²⁴: en el bien primario 1 "educación". El hacedor de política social tiene como objetivo hacer políticas pro-pobres. En este sentido, busca políticas *equitativas* tratando de igualar el acceso a la educación pre-escolar. 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 impor-

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".

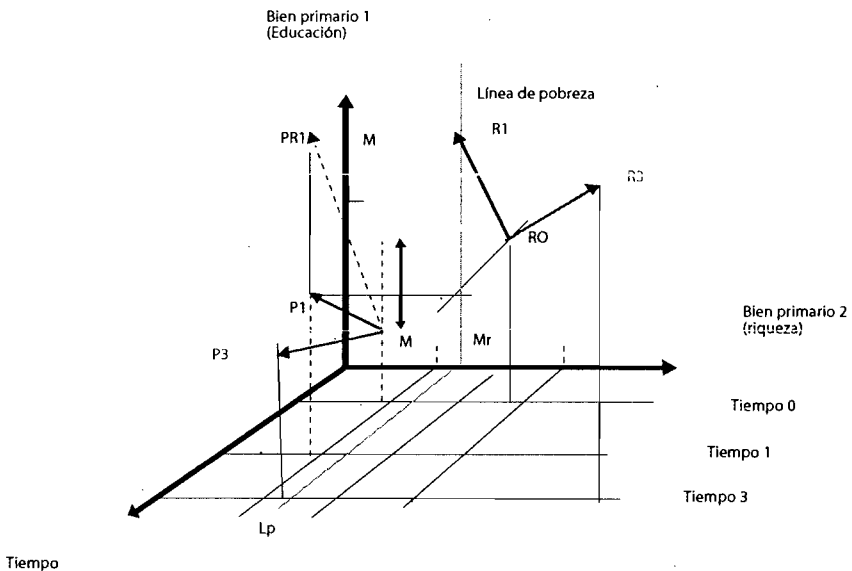
22 Para facilitar el análisis diremos que riqueza hace referencia al patrimonio familiar que incluye al niño analizado

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

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

ta 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. Este 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.

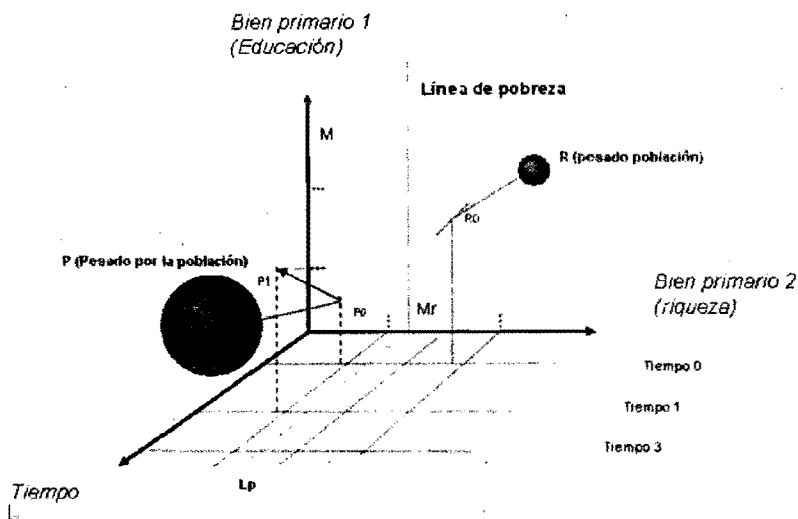


Ahora bien, supongamos que también se intenta igualar en el bien primario "riqueza" (es decir, alcanzar al menos la línea de pobreza para P). Dicha igualación del ciudadano pobre se consigue, por ejemplo, en el tiempo 3. Pero, dado que en el transcurso del tiempo, la persona R_3 también mejoró su situación económica y a una velocidad - usualmente- mayor que la de P, la dis-

tancia de P_0 a R_0 ha crecido de P_3 a R_3 . 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 po-

Por otra parte, al introducir el peso poblacional en este análisis se puede especular el por qué también la desigualdad incrementa al ponderar por la población. La tasa de fecundidad es mucho más alta en los estratos más bajos²⁶. Además hay que sumar que este grupo poblacional se ubica –no fortuitamente– en los puestos de empleo de menor calidad y que han tenido mayor pérdida

en los términos de intercambio²⁷. En nuestro esquema, al finalizar el período 3, la distancia acumulada entre R y P resulta mucho más grande si pesamos en función de la población dado que los estratos bajos constituyen la mayor cantidad de personas mientras que los altos (que incluso no son beneficiarios de la política social) resultan ser un grupo minoritario.



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 igualdad de bienes primarios puede distar mucho de

conseguir una igualdad 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

26 Por ejemplo, en Ecuador el quintil más pobre tiene una tasa global de fecundidad es de 5.1 mientras que del quintil más rico es de 1.9 (ENDEMAIN: 2004).

27 Ver Ramírez (2006).

peculiar ligada a la relación entre la apropiación de la educación y las edades adecuadas para dicha apropiación. Por ejemplo, el matricularse en preescolar a la edad adecuada tendrá un efecto exponencial si lo comparamos con matricularse con sobre-edad. 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 su 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 igualdad 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 como objetivo la política social la equidad de bienes primarios de los menos favorecidos, en el mejor de los casos, lo que ha

intentado hacer la política es minimizar la carencia. El más claro ejemplo actual de dicha perspectiva es 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 objetivo tener como referente la vida y no la muerte o la sobrevivencia. De la misma forma, habría que preguntarse en qué medida la igualdad hacia la sobrevivencia ayudaría a construir una sociedad cohesionada. Como se ha tratado de sugerir, la igualdad 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. A lo que nos referimos aquí también hace alusión a dejar de analizar las libertades de los individuos en términos únicamente negativos sino también proponer políticas públicas en función de ver al hombre a través de la expansión de sus libertades positivas. Como bien señala Dieterlen, no nada más es necesario no coartar la libertad de expresión sino 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 advertida en las críticas desde la filosofía política, el argumento principal de Rawls se ha ba-

sado sobre todo en la igualación de circunstancias sustentada en los medios (bienes primarios), siendo el principal 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 sólo los atributos relevantes para llevar a cabo los deberes u obligaciones dentro de la sociedad. Este último, principio no discriminatorio, como bien afirma 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 competencia*”²⁸ (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 debe 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*” (Ibid: 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 pro-equidad están 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 pro-equitativas están escondiendo formas de reproducción de las desigualdades ya existentes dado 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, tomo en cuenta a una segunda persona. En este sentido no se podrá observar las ventajas diferenciales dado que la unidad de análisis

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.

son individuos atómicos que buscan ser igualados en el acceso al bien primario.

Finalmente, creemos que otra pregunta debe ser tomada muy en serio. Nos referimos a: equidad, ¿hacia donde?; es decir, referirnos a la direccionalidad de la equidad. Como bien señala Gadamer, la trayectoria de desarrollo está marcada de antemano. Así por ejemplo, se puede 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 que se enseñe 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 irre-

levante 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 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 éste omisión de la escala de la unidad de observación-intervención si 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 si ha colaborado Rawls en su libro al poner el énfasis en la persona y a 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 apelando al criterio de la igualdad 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, 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" que habla Rawls). Así se haya conseguido tal objetivo (mejorar el acceso), la *resiliencia* producida bajo el formato instaurado no puede producir una igualdad del 'campo de juego'. No obstante, como se ha intentado sustentar en este trabajo, en la praxis las políticas y progra-

mas sociales equitativos y pro-pobres adolecen de ciertos problemas prácticos al buscar la igualdad 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 sujeto 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, 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.

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 pro-

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*...

ducen 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 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, ¿de 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 y donde la probabilidad de construir dominación y subordinación es alta y con ello postergar 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 plantea el concepto de igualdad y equidad. La paridad mencionada "no significa que todo el mundo debe tener exactamente el mismo in-

greso [nivel de vida], pero si 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 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

- Bourdieu, Pierre (dir.)
1999 *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Carli, Sandra
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. A.
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.

128 ANALÍA MINTEGUIAGA Y RENÉ RAMÍREZ / ¿Queremos vivir juntos?:
Entre la equidad y la igualdad

Danani, Claudia

- 2004 "El afilero en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social". En *Política social y economía social: debates fundamentales*, Claudia Danani (comp.). Buenos Aires: Editorial Altamira.

Dieterlen, Paulette

- 2003 *La pobreza: un estudio filosófico*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.

Franco, Rolando

- 1996 "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL*, no. 58, (Abril): 9-22.

Fraser, Nancy

- 1999 "Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente". *Revista Ecuador Debate*, n° 46 (Abril): 139-174.

Garretón, Manuel

- 2000 "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales". En *Política social, vínculo entre Estado y sociedad*, Sergio Reuben Soto (edt.). Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Grassi, Estela, Susana Hintze y María Rosa Neufeld

- 1994 *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

Grassi, Estela

- 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.

Grassi, Estela

- 1999 *Política y problemas sociales en la construcción del Estado neoliberal asistencialista*. Buenos Aires: Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras - UBA.

Heller, Ágnes

- 1998 *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península

Minteguiaga, Analía

- 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, Chantal

- 2003 *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.

Nozick, Robert

- 1988 *Anarquía, Estado y Utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nussbaum, Martha

- 1992 "Aristotelian Social Democracy". En *Necessary Goods. Our Responsibilities to Meet Others Needs*, G. Brock, New York & London: Routledge.

Pennachi, Laura

- 1999 "Procesos, principios y políticas en el rediseño del welfare state". En *Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del estado social*, Laura Pennachi (comp.). Buenos Aires: Losada

Puiggrós, Adriana

- 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, Nora

- 1995 "El espacio público: variaciones en torno a un concepto". En *La Tenacidad de la Política*, Nora Rabotnikof; Ambrosio Velasco y Corina Yturbe (comps.). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramírez, René

- 2006 "Igualmente pobres, desigualmente ricos". Ponencia presentada en el LASA capítulo Ecuador, Quito, junio.

Rawls, John

- 1999 *Justicia como equidad*. Madrid: Editorial Tecnos.

Roemer, John

- 1990 *Equality of Opportunity*. Harvard: Harvard University Press.

Sen, Amartya

- 1992 *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.

Sen, Amartya

- 1997 *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.

Sen, Amartya

- 2000 *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

Snowder, Dennis J.

- 1993 "The Future of the Welfare State". *Economic Journal* 103, no. 418 (Mayo): 700-717.

Vos, Rob

- 2000 *Ecuador: Crisis y protección social*. Quito: Abya-Yala.