



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 2, Número 1 - mayo 2015



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 2, Número 1, mayo 2015

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: Verónica Puruncajas

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta:

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2015

1ª. edición: mayo 2015



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 2, Número 1 - mayo 2015

Índice

Introducción 5-6

Artículos

El ILPES de Prebisch 9-44
Rolando Franco

Libertad, Equidad, Igualdad y Desarrollo 45-53
William F. Waters

**Lecturas normativo-experienciales y prácticas pedagógicas plurales
sobre inclusión académica** 55-76
Dora Inés Munévar M.

**Camponesas, feminismos e lutas atuais: resistência e potência
na construção de epistemologias do Sul** 77-102
Márcia Maria Tait Lima

Diálogo

**La política y las políticas en Latinoamérica: importancia de un modelo
de Análisis Regional**
Diálogo con Pedro Medellín 105-115
Vanessa Montenegro, Tania Zabala, Juan Diego Izquierdo, Edgar Alberto Zamora

Reseñas

**Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la población
ecuatoriana de cero a 59 años, ENSANUT-ECU 2012**
Por Freire, Wilma et al. 119-121
Daniel López-Cevallos

ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE: Lograr la calidad para todos	
Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/2014. UNESCO.....	122-124
Verónica Puruncajas	
Política editorial.....	125-130

Libertad, Equidad, Igualdad y Desarrollo*

Liberty, equity, equality, and development

William F. Waters**

Resumen

Se analizan dos vertientes del entendimiento de libertad en la literatura clásica. Por un lado, se refiere a complejas relaciones entre el individuo y su gobierno y la ausencia relativa de control oficial sobre las acciones individuales y privadas. Por otro lado, se refiere a la calidad o el estado de ser libre, que es una característica de la persona independiente del entorno externo. Para Amartya Sen, la segunda definición permite entender la libertad en términos de oportunidades en un contexto de equidad. Independiente de lo que se permite o limita formalmente, la política pública promueve la libertad y el desarrollo cuando los ciudadanos pueden actuar a base de opciones reales en condiciones sociales, políticas, económicas y culturales existentes.

Palabras claves: desarrollo, equidad, igualdad, libertad, política pública.

Abstract

Two interpretations of an understanding of liberty in the classical literature are discussed. On one hand, the term refers to complex relations between the individual and the government and the relative absence of official control over individual and private actions. On the other hand, the term refers to the quality or status of being free, which is a characteristic of the person independent of the external environment. According to Amartya Sen, the second definition allows us to understand liberty in terms of opportunities in the context of equity. Independent of what is formally allowed or limited, public policy promotes liberty and development when citizens can act on the basis of real options within existing social, political, economic, and cultural conditions.

Keys words: development, equity, equality, liberty, public policy.

* Artículo invitado.

** Ph.D. en Sociología del Desarrollo, Universidad de Cornell. Profesor de Salud Pública y Sociología, Co-director Instituto de Investigación en Salud y Nutrición, Presidente Comité de Bioética Universidad San Francisco de Quito. Profesor emeritus Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Libertad

En la vasta literatura política y filosófica hay pocos temas más discutidos que la libertad. El concepto es particularmente polémico porque todos ponemos mucho valor en nuestra libertad (independientemente de su definición) y la historia está llena de ejemplos de la defensa heroica de la libertad. Sin embargo, lo que tanto valoramos y defendemos está sujeto a diferentes interpretaciones. En algunos países de Europa y en los Estados Unidos existen partidos políticos “libertarios” que *grosso modo* se colocan a la derecha en el espectro político aunque su ideología sea distinta al conservadorismo tradicional. En el caso del Ecuador contemporáneo, la discusión sobre libertad es cada vez más evidente, es así que un partido tradicional de centro izquierda se propone renacer bajo el lema de “justicia social con libertad”.

La discusión sobre libertad en el escenario político actual se dificulta en parte no solamente porque es cada vez más polémico sino porque hay diferencias importantes en las definiciones e interpretaciones. El objetivo del presente ensayo es analizar varias corrientes de pensamiento para facilitar una discusión más fluida sobre el tema.

Para comenzar, puede ser instructivo iniciar el análisis con un enfoque que distinga dos significados cuando se considera la traducción del término “libertad” al idioma inglés, este ejercicio produce dos palabras que han sido usadas en forma intercambiable pero que al mismo tiempo tienen dos significados distintos.

Por un lado, la palabra “libertad” se traduce a *liberty*, que se refiere a la capacidad de actuar como uno quiere, la ausencia de restricciones físicas, el poder de escoger entre alternativas o la ausencia de control arbitrario o despótico, incluyendo aquello impuesto por gobiernos en forma injusta. Un ejemplo de esta última interpretación se encuentra en el bolsillo de todos los ecuatorianos dolarizados: por ley, desde 1790, la palabra *liberty* está inscrita en todas las monedas norteamericanas en referencia a los reclamos de las colonias norteamericanas de Gran Bretaña en la mitad del siglo XVIII debido a la imposición de impuestos y otras leyes interpretadas como injustas, y por la separación definitiva de las colonias después de la conclusión de la “Revolución Americana” en 1781. En este sentido, la libertad se refiere a una condición caracterizada por una ausencia de control, interferencia, obligaciones o restricciones impuestas externamente. Disfrutar de la libertad se refiere a la capacidad de hacer, pensar, decir o escribir según criterios personales o individuales; según este criterio, la libertad implica una relación entre el individuo y su entorno económico, político, social y cultural. Específicamente, se entiende que existe una relación entre el individuo y su gobierno. Sin embargo, esta interpretación podría conducirnos a la conclusión de que los impuestos que pagan los ciudadanos contravienen la libertad individual de disponer de recursos propios como a uno le parezca o convenga.

Por otro lado, el término “libertad” también se traduce al inglés como *freedom*. Este concepto es diferente a *liberty*; se refiere a la calidad o el estado de ser libre, la ausencia de coerción o restricciones en la selección de nuestras acciones, ser liberado de un estado de esclavitud o del poder de una entidad externa. Es así que un esclavo no tendría *freedom* porque todos los aspectos de su vida son controlados por un sistema legal, económico y social sobre el cual él no tiene control alguno. Pensando en este tema, Abraham Lincoln, Presidente de los Estados Unidos antes y durante la guerra civil norteamericana (cuyo punto central fue la esclavitud) dijo que “aquellos que niegan la libertad (*freedom*) a otros no la merecen para sí mismos”. *Freedom* es un concepto distinto a *liberty* porque se refiere a un conjunto de normas y valores que unen a todos los miembros de una sociedad. Es una norma compartida y no una interpretación individual.

El filósofo ruso-británico liberal Isaiah Berlin (1969) se refirió a la diferencia entre estos dos conceptos cuando se hizo una comparación entre la libertad negativa y positiva. Para Berlin, la libertad negativa se refería a la ausencia de toda restricción en el quehacer individual, exceptuando quizás aquellas leyes absolutamente necesarias para asegurar que las libertades de los individuos no se choquen, este concepto es equivalente a *liberty* en inglés; mientras que la libertad positiva se refería a la acción racional y la auto-determinación, que suena como un ideal, pero que él la vio como una imposición de gobiernos tiránicos de políticas dogmáticas: este concepto está muy cerca al sentido de *freedom*. Según Berlin, las dos formas de libertad frecuentemente se oponen, y él mantuvo una opinión negativa de la libertad positiva, o *freedom*.

Amartya Sen (1999), ganador del premio Nobel en economía, entiende la libertad en forma muy distinta y mucho más positiva ya que para él, la libertad como *freedom* es un prerrequisito para el desarrollo. Pero según Sen, ni la libertad ni el desarrollo son el producto de una ausencia relativa de restricciones (*liberty*). Más bien, para él la libertad (*freedom*) existe cuando hay alternativas reales en condiciones que permitan a todos los miembros de una sociedad escoger sin restricciones. Por esta razón, para Sen la libertad real no puede existir en condiciones de pobreza y desigualdad e inequidad cuando segmentos importantes de la población no disponen de alternativas reales, no por imposiciones de sus gobiernos, sino por barreras estructurales.

Por ejemplo, en el contexto ecuatoriano se podría debatir si una pareja de adultos mayores indígenas de la provincia de Chimborazo tienen libertad (*liberty*), porque se podría afirmar que pueden hacer lo que les convenga según sus propios criterios, pueden comprar o vender lo que quieran, pueden ir a donde quieran y acceder a los servicios (de salud, educación, etc.) a los que todos los ciudadanos tienen dere-

cho. Pero para Sen, esta pareja no es libre y no tiene *freedom* porque en la práctica sus opciones son limitadas, razón por la cual ellos y otros que viven en las mismas circunstancias siguen viviendo en pobreza en el medio de un sistema caracterizado por la desigualdad e inequidad.

En este sentido se puede entender la libertad como una característica de una nación o sociedad cuyas bases estructurales son construidas por múltiples interrelaciones de derechos y obligaciones que conforman un contexto de *freedom* en donde el ejercicio de la libertad depende no esencialmente de la ausencia de restricciones que los individuos creen son impuestos por su gobierno, sino por la igualdad y equidad.

En otras palabras, la libertad existe fundamentalmente cuando el bienestar y el desarrollo se expresan en función de la existencia de igualdad y equidad, y cuando se presentan oportunidades para escoger entre alternativas reales. Por el contrario, cuando existen condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que no permiten que los miembros de una sociedad puedan realísticamente acceder a las mismas oportunidades y los mismos recursos, no son verdaderamente libres a pesar de lo que podría expresar la política pública vigente.

Igualdad y Equidad

Para muchas personas, los términos “igualdad” y “equidad” se refieren al mismo fenómeno, sin embargo, en la realidad, son conceptos muy diferentes.

La *igualdad* se refiere a la distribución de cualquier bien o recurso; es una función matemática que frecuentemente se aplica a la distribución de ingresos, pero se la puede medir en la distribución o acceso a la tierra, el agua o cualquier otro bien o recurso. Siendo una función matemática, la medición de la igualdad no es difícil o controvertida, ni está sujeta a interpretaciones distintas porque se calcula el grado de igualdad a través de un simple nominador y denominador. Por ejemplo, se puede dividir la cantidad total de ingresos para el número de personas que perciben un ingreso. Tomando un ejemplo sencillo, si se divide un monto total de \$1,000 por igual entre veinte personas, cada persona tendría \$50. Sería muy difícil encontrar un escenario real en donde existe una distribución absolutamente igual. Es un concepto o meta a la que las sociedades pueden aspirar, pero no pueden llegar en el sentido absoluto. No obstante se podría considerar otros escenarios en donde la distribución del recurso no es igual en el sentido absoluto pero en donde se puede llegar a diferentes niveles o grados de igualdad (o desigualdad).

Por ejemplo, si dos de las mismas veinte personas reciben \$410 cada una, mientras las otras 18 personas reciben \$10 cada una, diríamos que la distribución del

recurso no es igual. Asimismo, si diez de las veinte personas reciben \$55 cada una, mientras las otras diez personas reciben \$45 cada una, diríamos que la distribución no fue igual, pero que la diferencia no es tan grande, y por lo tanto, hay un grado mayor de igualdad.

En estos tres escenarios no se interpreta cuáles son las razones por las cuales la distribución del recurso fue igual, muy desigual o solo un poco desigual. Es decir, podríamos estar de acuerdo con la forma de distribución en uno de los escenarios, o no. Bajo el mismo principio, si se considera la distribución real de bienes o recursos en una nación o sociedad, podemos medir el grado de igualdad o desigualdad relativa. Se disponen de dos métodos estándares para medir el grado de igualdad en la distribución o acceso a bienes o recursos (típicamente, se miden ingresos o gastos) en diferentes partes del mundo y en diferentes momentos.

Primero, el coeficiente de Gini mide la proporción de un recurso que se tendría que redistribuir para llegar a un estado teórico de igualdad. (Nótese bien que aquí no se afirma que tal distribución es posible o imposible o si es deseable o no, es simplemente un cálculo.) Al igual que otros índices, los valores del índice de Gini varían entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad completa). Por lo tanto, mientras más alto el valor del índice, más alto el grado de desigualdad.

Un segundo método para medir la igualdad o desigualdad divide una población en quintiles (cinco grupos conformados por 20% de la población). Este método permite comparaciones entre las proporciones del ingreso (u otro bien o recurso) total que corresponde a cada grupo. Por ejemplo, si el quintil más rico de un país dispone de 50% de los ingresos mientras el quintil más pobre gana 2%, diríamos que existe un alto grado de desigualdad.

El siguiente cuadro presenta un ejemplo de la aplicación de ambos métodos para medir la igualdad o desigualdad. El cuadro compara los índices de Gini en cinco países con diferentes niveles de desarrollo humano (IDH), medido en términos económicos (PIB per cápita), salud (longevidad) y educación. Los patrones son muy interesantes: el país con el mayor nivel de desarrollo humano tiene un nivel bajo de desigualdad, pero el país con el menor nivel de desarrollo humano también tiene un índice bajo de desigualdad. Se observa también que el Ecuador, que se encuentra en la mitad de la lista de países en términos de desarrollo humano, tiene menos desigualdad que Honduras pero más que Argentina. Asimismo, mientras Indonesia se coloca en un puesto poco después que Ecuador en términos de desarrollo humano, tiene un índice de Gini más bajo que el Ecuador y que los Estados Unidos.

Desarrollo e Igualdad por país, 2014.

Rango de IDH	País	Índice de Gini
1	Noruega	25.8
5	Estados Unidos	40.8
49	Argentina	44.5
98	Ecuador	49.3
108	Indonesia	38.1
129	Honduras	57.0
187	Níger	34.6

Fuente: PNUD (2014).

Por un lado, se concluye que el desarrollo no siempre va de la mano con la igualdad; sin embargo, los datos sobre igualdad y desigualdad son objetivos, no son el producto de interpretaciones o valores de juicio. No se puede afirmar *ipso facto* que los niveles de igualdad *per se* son justos u injustos.

En contraste a la igualdad, la *equidad* se relaciona con conceptos o juicios de lo que es correcto o justo, es decir, no se refiere necesariamente a la distribución o acceso igual o desigual de un recurso. Por ejemplo, tomando el escenario descrito anteriormente, la distribución de la suma de \$1,000 entre veinte personas en porciones iguales (hay igualdad), podría ser interpretado como equitativo (justo o correcto) o no equitativo. Por ejemplo, si una de las veinte personas tuviera mayor necesidad que las otras, la distribución de \$50 a cada una sería igual pero quizás no sería considerada por todos como justa. Asimismo, la distribución de los \$1,000 de tal forma que diez personas reciben \$400 cada una mientras las otras diez personas reciben \$20 cada una, no representa una división igual, pero podría ser interpretada como equitativa o no según la interpretación específica de cada persona.

Para Sen, los datos presentados arriba serían contundentes (se debe notar que Sen, con su colega Mahbub ul Haq fueron los responsables principales de la creación del Índice de Desarrollo Humano). A pesar de una aparente igualdad relativa no solamente en Noruega sino también en Indonesia y Níger, el grado de libertad en los tres países es aproximadamente igual y mayor que en otros países. Pero él diría que no es así, porque en los países de niveles bajos de desarrollo humano, los aspectos económicos, de salud y de nutrición son desfavorables y que por lo tanto estos países no solamente tienen menos desarrollo humano sino menos libertad entendida como *freedom* o un acceso real a alternativas de superación.

Libertad, igualdad y equidad

Este análisis de la relación entre igualdad y equidad permite entender porque la discusión de la libertad es tan contenciosa. Este trabajo propone que la libertad interpretada como *freedom*, existe en la medida en que todos los miembros de una sociedad o ciudadanos de una nación pueden ejercer alternativas u opciones reales con una ausencia de limitaciones no solo por la intromisión de los gobiernos en la vida del individuo, sino a través de una distribución adecuada (por no decir igual) y justa de recursos económicos, políticos, sociales y culturales.

En su obra “Teoría de la Justicia”, el filósofo norteamericano John Rawls (1971) analiza la naturaleza de la libertad y su relación con la igualdad y la equidad, su teoría se fundamenta en dos principios:

1. Considera que cada persona debe poder disfrutar del derecho a la libertad máxima compatible con un sistema que provee libertad similar para todos los miembros de la sociedad. Es decir, todos deben tener las mismas libertades sin quitar nada de nadie. Para Rawls, la libertad es el producto de un acuerdo social en donde las libertades específicas podrían variar entre diferentes sociedades y en diferentes momentos históricos. Hasta aquí, Rawls estaría de acuerdo con el concepto de libertad negativa de Berlin.
2. Afirma que las desigualdades existentes en una sociedad deben ser resueltas de tal forma que la mayor ventaja posible corresponda a las personas que en el sistema existente tengan menos acceso a las ventajas sociales y económicas. Según esta interpretación (muy similar al concepto de libertad positiva de Berlin y de *freedom* según Amartya Sen) los patrones de distribución de bienes y recursos que de alguna manera discrimina en contra de algunos miembros de la sociedad y favorece a otros merecen una respuesta organizada (es decir, política), y que una política que tiende a redistribuir bienes y recursos para acercarse a una distribución igual es deseable y necesaria para que todos puedan disfrutar de la libertad. En otras palabras, la distribución desigual de bienes y recursos no solamente es inequitativa, sino que también limita el ejercicio de la libertad.

Los patrones de igualdad, equidad y libertad se observan no solo en la distribución de bienes y recursos tangibles como los ingresos o la propiedad, sino también en la organización y el funcionamiento de una sociedad. Un excelente ejemplo es la salud pública; se observan patrones muy claros en la distribución de la salud (buena y mala) conforme a factores económicos, sociales, políticos y culturales. En el mundo en el 2013 un total de 289,000 mujeres murieron como consecuencia de embarazo (antes, durante o después del parto), pero las tasas de mortalidad materna son mu-

cho más altas en los países pobres del mundo. En Haití, el país más pobre del continente, la mortalidad materna es casi cuatro veces mayor (380 muertes maternas por 100,000 partos vivos) que República Dominicana, ubicada en la misma isla (100 por 100,000). La tasa en el Ecuador ha ido disminuyendo (87 por 100,000), pero esta tasa es más de seis veces que la tasa en Uruguay (14 por 100,000), mientras la tasa en Uruguay es la mitad de la tasa en Estados Unidos (28 por 100,000) (WHO, 2013). Las razones por tan dramáticas diferencias incluyen el estado de salud y nutrición de la madre, el acceso y uso de servicios adecuados y apropiados de atención prenatal y la presencia de un profesional de la salud en el parto.

Igualmente impactantes son las diferencias en expectativa de vida al nacer. En Japón, un niño o niña nacido en 2013 podría vivir hasta los 83.6 años, mientras su contraparte en el Ecuador tendría una expectativa de vida de 76.3 años y en Mozambique apenas 50.3 años (PNUD, 2014). Más aún, existen diferencias igualmente marcadas al interior de los países.

En el caso del Ecuador se ha demostrado que los patrones del estado de salud y nutrición y el acceso a servicios de salud tienen relaciones claras con factores sociales y económicos, tales como ingreso, etnicidad y residencia rural urbano (López-Cevallos y Chi, 2009). En estas condiciones, la libertad en el Ecuador se encuentra troncada por el hecho de que una proporción importante de la población no tiene acceso adecuado a servicios de salud y además presenta problemas severos de salud y nutrición a pesar de que por lo general, estos problemas tienen soluciones que no son ni técnicamente difíciles ni económicamente imprácticas.

Es esta capacidad de acceder a opciones viables la que define la relación entre la libertad, igualdad y equidad. Por ejemplo, en el campo de la salud pública, si queremos que todos los ecuatorianos puedan acceder a servicios adecuados y apropiados de salud, el camino se encuentra en tener la libertad de escoger opciones viables en donde las diferencias (léase desigualdades) entre diferentes segmentos de la población no sean tan abrumadoras. Puesto de otra forma, si la política pública no establece vías reales hacia la igualdad y equidad, no hay libertad, y por el contrario, el camino a la ausencia de libertad estará empedrado con la desigualdad y la inequidad.

Bibliografía

- Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*. London: Oxford University Press.
- López-Cevallos, D. y C. Chi (2009). "Health Care Utilization in Ecuador: A Multilevel Analysis of Socio-Economic Determinants and Inequality Issues." *Health Policy and Planning* 25 (3): 209-218.

- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014). *Informe del Desarrollo Humano 2014*. New York: PNUD.
- WHO (World Health Organization) (2013) “Global Health Observatory (GHO) Data.” http://www.who.int/gho/maternal_health/countries/en/