

# DESARROLLO RURAL: enfoques y métodos alternativos\*

Orlando Plaza

## Equidad y Desarrollo: aspectos conceptuales

### 1. Pobreza, Desigualdad y Desarrollo

El tema de la pobreza no se puede desligar del tema del desarrollo (enfoques conceptuales y diseño de políticas) y del tema de la desigualdad, pero no son similares. Dicho de otro modo, la definición de pobreza y las medidas para combatirla dependen entre otros aspectos, del marco ideopolítico y ético que sustenta los sobre desarrollo y desigualdad.

Los enfoques de desarrollo se caracterizan, usualmente, por un estilo de pensamiento orientado a intervenir en la sociedad, mediante políticas, y programas de acción sustentados en objetivos y metas medibles a través del tiempo. De esta manera, los enfoques proceden con un conjunto de presupuestos sobre la dinámica social, y diseñan imágenes objetivo e instrumentos para alcanzarlos, y generan modelos de desarrollo que atienden a variables macro sociales y económicas y a sus interrelaciones, pero descuidan las características y naturaleza de la sociedad en la cual quieren intervenir.

La reflexión sobre la desigualdad social, por otro lado, forma parte de una antigua tradición que entronca la filosofía, la política y la sociología. En esta última disciplina la constatación de la desigualdad es el eje de las teorías de estratificación y de clases sociales. Todas las escuelas teóricas, acepten o no la desigualdad como un hecho social "natural", coinciden en que la desigualdad atañe a la organización general de la sociedad, y a la manera en que están pautados el acceso, manejo y distribución de los recursos tangibles y no tangibles de la sociedad en cuestión: propiedad, ingresos, empleo, honor social, reconocimiento y valoración personales, sentido de pertenencia, acceso a esferas de decisión, peso específico de opinión y capacidad de concretar la influencia.

---

\* "Equidad y Desarrollo: Aspectos Conceptuales" En: Plaza, O, "Desarrollo Rural; Enfoques y Métodos Alternativos". Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1998. pp. 261-278

La desigualdad, o diferencias sociales para algunos autores, ha sido objeto de definiciones y mediciones cuantitativas, mediante procedimientos que buscaban ubicar a personas o grupos dentro de escalas organizadas de mayor a menor con respecto de determinados atributos o dimensiones, siendo los más usados los criterios de clase, status y poder, propuestos por Max Weber.

En la teoría del desarrollo se privilegió inicialmente la medición de la desigualdad a partir de la distribución de ingresos, y por contrapartida se tomó como medida de avance el crecimiento del PIB.

La desigualdad social constituyó un punto central en la reflexión de las modernas ciencias sociales con respecto a sus causas, funcionalidad, valoración y medición. Esta reflexión estuvo marcada por la transición de la sociedad feudal a la sociedad capitalista, que modificó las bases económicas y políticas de la desigualdad social y las maneras culturales de valorarla.

Lo anterior permitió aceptar que las condiciones de la desigualdad, sus grados de rigidez y flexibilidad y las justificaciones ideológico-culturales son hechos históricos; es decir, producidos por los miembros de la sociedad y susceptibles de modificación. Además, relacionó la teoría de la desigualdad con la del cambio social, y condujo posteriormente a la realización de comparaciones entre sociedades a partir de los tipos de desigualdad, grados de rigideces sociales, y bases económicas, políticas e institucionales que la sustentaban.

Estas comparaciones abrieron camino a las tipologías socioeconómicas para diferenciar países desarrollados de subdesarrollados, y para imbricar aspectos de la tradición del pensamiento intervencionista de las teorías del desarrollo con la tradición analítica y clasificatoria de las teorías sobre la sociedad. Esta imbricación no supuso que cada una de estas tradiciones asumiera a plenitud las consecuencias teóricas y prácticas de los planteamientos de la otra.

La pobreza, que también se inscribe en una larga tradición de pensamiento teológico, filosófico y político, se constituye en tema privilegiado de análisis y propuesta en las teorías del desarrollo, a fines de los años sesentas e inicios de los setentas, cuando se

hacen evidentes las limitaciones del enfoque del "*trickle down*". En esas décadas, la persistencia de la pobreza, aunque no en la magnitud actual, llevó a que dentro de las teorías del desarrollo y de la cooperación internacional se iniciaran análisis y mediciones de la pobreza y se diseñaran instrumentos de política para combatirla, siendo la generación de empleo el principal.

En las ciencias sociales paulatinamente la pobreza se constituyó en un tema analítico en sí mismo, desvinculado de las teorías generales de la desigualdad social en unos enfoques, o confundido totalmente con la desigualdad en otros; y en un campo de intervención delimitado y válido per se en las teorías del desarrollo.

De esta manera, en algunos enfoques se definió y midió la pobreza a partir de las características particulares de los pobres, pero sin relacionarlas con las características de la sociedad y con el grado de desigualdad que ésta expresaba. De igual manera, en la teoría del desarrollo se identificaron instrumentos específicos para combatir la pobreza, dirigidos a suplir las carencias de los pobres. Aunque algunos enfoques insistían en relacionar estos instrumentos con los empleados para el manejo de la economía y las instituciones, en general se desvincularon de las propuestas de crecimiento económico, lo que dejó sin base real la superación de la pobreza, y condujo a identificar el combate contra la pobreza con políticas sociales, y a éstas con asistencialismo.

Dentro de la teoría y práctica del desarrollo, constituye un gran avance que la pobreza goce de un *status* analítico propio, de enfoques conceptuales refinados para definirla y de metodología muy útiles y precisas para medirla<sup>1</sup>. Sin embargo, al no haberse desarrollado teóricamente la relación con la desigualdad social y con las teorías del crecimiento económico y del desarrollo, los instrumentos diseñados para combatirla aún resultan insuficientes.

Para restituir el campo analítico y de acción de combate contra la pobreza al campo mayor del desarrollo y del cambio social, se requiere, de cara a las transformaciones actuales, dar un paso más sobre lo avanzado. En esa dirección se puede establecer que la pobreza es la forma en que se expresa la desigualdad social en el sector social ubicado

---

<sup>1</sup> Ver entre otros: Banco Mundial 1990, 1991 y 1992; Boltvinik 1992; CEPAL-PNUD 1992; Crocker 1991a y 1991b; PNUD 1992; Ravillion; Sen 1983, 1988 y 1992; y UNESCO 1990.

en la base de la estratificación. La pobreza tiene elementos objetivos: la organización de la sociedad y la determinación de oportunidades y accesos a los recursos; culturales (las valoraciones de lo aceptable y deseable); y subjetivos (las percepciones individuales de privación o satisfacción).

Esto no significa abandonar el combate específico contra la pobreza, a la espera de lograr la igualdad social o el crecimiento económico, según sea el enfoque que se elija, sino ubicarlo dentro de una estrategia de desarrollo global, que vincule las políticas sociales con las económicas, y los niveles de acción macro con los micro, entre otros aspectos.

En esa medida, para la mayoría de los países de la región, el combate contra la pobreza supone estrategias de acción e instrumentos para enfrentar organizadamente tres órdenes de problemas:

- a) Disminuir la pobreza.
- b) Aumentar la capacidad productiva del país.
- c) Modificar las bases de la desigualdad social (alterar las condiciones de la estratificación social y sus valoraciones culturales) .

Aunque estos tres aspectos estén estrechamente relacionados, las acciones sobre uno de ellos no conducen a resultados automáticos en los otros, como lo demuestran las experiencias de países que han logrado altos índices de crecimiento económico, pero escasos avances en educación y salud, en tanto que otros han mejorado notablemente los niveles de educación y salud, sin exhibir altos índices de crecimiento (Ver Banco Mundial 1991 ).

Las prioridades y maneras de abordar esos problemas están también determinadas, como ha sido señalado, por las concepciones generales de desarrollo y por las características del estilo y patrón predominantes. Conviene en la siguiente sección comparar algunos rasgos del estilo actual con los del estilo vigente hace dos décadas, cuando se iniciaron con mayor fuerza las discusiones sobre pobreza y se comenzaron a diseñar instrumentos de políticas y programas para combatirla.

---

El punto que queremos tratar se relaciona con dos i interrogantes:

- a) ¿Tiene hoy la pobreza el mismo significado que hace dos décadas?; y
- b) ¿Los instrumentos de combate contra la pobreza -concebidos muchas veces como parte de las políticas sociales- diseñados con base en el patrón de desarrollo de las décadas de los años sesentas y setentas son suficientes para enfrentarla dentro del nuevo patrón de desarrollo? .

Alrededor de estas preguntas abordaremos varias otras; para responderlas retomaremos algunos puntos sobre las propuestas de desarrollo y su contexto en la década de los setentas y en la actualidad.

## **2. TEORIA DEL DESARROLLO: LA POBREZA EN LOS AÑOS SETENTAS y EN LA ACTUALIDAD**

Las teorías del desarrollo usualmente están configuradas por:

- a) Diagnósticos. Estos hacen visibles algunos ámbitos de la realidad y dejan otros por fuera; priorizan problemas; proponen causalidades; determinan posibilidades y limitaciones, actores y procesos de renovación y de retardo.
- b) Propuestas para modificar o reforzar procesos, instituciones y organizaciones y alcanzar metas prefijadas a partir de imágenes objetivo.
- c) Objetivos del desarrollo. Los más comúnmente enumerados son, entre otros, crecimiento económico, distribución de la riqueza, satisfacción de las necesidades básicas, desarrollo de capacidades y desarrollo del ser humano.

Estos aspectos de las teorías del desarrollo presuponen una teoría de la sociedad, no tanto en cuanto a la naturaleza, funcionamiento y posibilidades de las sociedades

específicas sobre las cuales se quiere intervenir, sino sobre todo con respecto a la imagen objetivo de sociedad que se desea alcanzar, y al tipo de organización -principalmente económica- que se quiere lograr. Esta imagen objetivo -que define lo deseable y aceptable- corresponde usualmente con la versión y visión estilizadas de las sociedades avanzadas.

Adicionalmente, las teorías del desarrollo, sin apoyo empírico y teórico sólido, presuponen una teoría del cambio social de la que carecen, lo que conduce a que sus propuestas usualmente estén dirigidas a modificar procesos, estructuras e instituciones sin conocer -o dejando de lado- las motivaciones, organizaciones, intereses y pasiones de los sujetos portadores de estas estructuras; o a que se busque influir en la economía, ignorando las fuerzas políticas, o se trate de desarrollar la capacidad de creatividad y gestión individuales sin considerar los constreñimientos impuestos por la rigidez de la estructura social.

Los presupuestos de las teorías de la sociedad y del cambio social y sus evidentes limitaciones constituyen una de las razones por las cuales resulta tan complicado, en la práctica, generar una estrategia que permita vincular las políticas sociales con las económicas. Otras dos, derivadas de la anterior, son: a) la suposición de que la economía per se organiza al conjunto de la sociedad; y b) la reducción de lo social -que es en realidad la forma en que la sociedad está organizada institucional y cotidianamente en sus diferentes esferas- a indicadores sociales: salud, educación, vivienda y esperanza de vida (los que más bien son efectos del tipo de organización general y de las normas que regulan el acceso a los bienes tangibles y no tangibles de las sociedades particulares).

Las propuestas de estrategias e instrumentos para alcanzar el desarrollo, en cuanto proceso socio-económico y político, requieren actuar simultáneamente en las esferas globales de lo económico y lo social. Lo social no se deriva de los procesos económicos, ni exclusivamente se refiere a las carencias de los pobres: atañe, más bien, al conjunto de la sociedad y está directamente relacionado con la forma de estratificación social de cada sociedad particular.

Pero, adicionalmente, las teorías del desarrollo operan bajo un horizonte de conocimiento y de realidad, es decir un contexto determinado que marca fronteras a las propuestas, y

no sólo eso, sino que en muchas ocasiones, como señala Singer (1989:597 -617), las propuestas responden a las experiencias del momento anterior, y no a las del momento en que se encuentran las sociedades.

Para entender el alcance y las limitaciones de las propuestas de desarrollo y del combate contra la pobreza, conviene partir de las propias sociedades, recuperar la riqueza y complejidad de las nociones de sociedad y cambio, y asimilar el contexto en que se desenvuelven los problemas. Estas precauciones resultan de mayor urgencia en la actualidad, debido a que la pobreza se incrementa en nuestros países, y además a que ha surgido un nuevo patrón mundial de crecimiento y acumulación.

En ese sentido, interesan no sólo las definiciones y los criterios de medición de la pobreza, aspectos sobre los cuales se han realizado numerosos y ricos avances, como lo muestra la bibliografía actual, sino también los criterios para medir y aprehender los contextos en que se da la pobreza y en que se realiza la medición. Se entiende por contexto no sólo el entorno socio-económico e institucional, sino también el patrón y estilo de desarrollo predominantes, en tanto que marcan los procesos y limitan y posibilitan los horizontes, la creatividad y la viabilidad de las propuestas.

Ubicar el contexto permite: a) actuar sobre las causas y no sólo sobre los efectos; b) priorizar los problemas; c) distinguir medidas de corto, mediano y largo plazo; y d) identificar unidades de planificación y de acción, lo cual supone afinar los instrumentos de política y redefinir los programas de acción.

#### **A. Pobreza y desarrollo en los años setentas**

La pobreza actual en ALC no es la misma a la cual estaban dirigidos los programas de alivio a la pobreza en la década de los setentas. Esto se debe, no sólo a su impresionante aumento en los últimos diez años y a la incorporación de contingentes de nuevos pobres, sino también a las modificaciones que han sufrido los contextos nacionales e internacionales.

A inicios de la década de los setentas, ALC aún se encontraba en una etapa de crecimiento sostenido, la cual alcanzó una tasa promedio de 5.5 entre 1950 y 1975. La pobreza se explicaba, en parte, como efecto del subempleo en las zonas rurales, debido al atraso tecnológico de los sistemas de producción, a la carencia de infraestructura social y física y a la desigual distribución de la tierra; y en parte, como resultado del desempleo y subempleo urbanos, producto de las migraciones del interior de los países y del lento desarrollo del sector industrial como generador de empleo.

Esta visión permitía definir la pobreza, en función de los criterios de crecimiento económico como el resultado de la no integración de ciertos sectores fácilmente localizables -campesinos y pobladores de barrios marginales- en el sector moderno. Para combatirla se proponía un conjunto de medidas supuestamente precisas: reforma agraria, entendida casi exclusivamente como reparto de tierras; generación de empleos, pero sin planteamientos para transformar el aparato productivo y potenciar el mercado interno; y educación, asumida casi como sinónimo de alfabetización, pero sin precisar contenidos y desarrollo de habilidades.

A pesar de que estas medidas superaban las derivadas de la exclusiva atención al crecimiento del PIB y al capital físico, quedaban aún prisioneras de los planteamientos que concebían al crecimiento económico como el objetivo del desarrollo.

La debilidad de la sociedad civil y de las organizaciones gremiales de empresarios y trabajadores, aunada a razones ideopolíticas, condujo a que el estado asumiera una función central para formular la estrategia de desarrollo, planificar las metas y recursos y en algunos casos intervenir directamente en la economía.

Sin embargo, existían marcos institucionales y organizaciones representativas que posibilitaban arreglos y el manejo de conflictos.

El estilo urbano industrial de desarrollo era el modelo para todos los países de la región, y aún no había sido cuestionado seriamente -como en la actualidad- por sus efectos negativos para la naturaleza y el medio ambiente, y por el despilfarro de energía y recursos naturales.

Las propuestas de desarrollo se proponían, con matices, alcanzar el grado y tipo de industrialización de los países centrales, que en ese entonces estaban culminando un ciclo de crecimiento que había dado origen al tipo de industrialización centrada en la organización para la producción de bienes tangibles, a un tipo de relación entre países periféricos y centrales, y a una configuración específica del mercado internacional. Dentro de esta perspectiva, el ahorro, la captación de recursos externos, la formación de capital, la infraestructura y la acción decidida del Estado resultaban los elementos claves para alcanzar el desarrollo. La pobreza se superaría mediante la industrialización y la modernización de los campesinos y de los demás sectores agrícolas, y entre tanto deberían establecerse algunas acciones orientadas a paliarla, mediante programas específicos.

A pesar de la Guerra Fría -que fue el marco dentro del cual se crearon las instituciones del sistema internacional que han liderado la cooperación al desarrollo y orientado las formulaciones, políticas y programas- el optimismo por alcanzar el desarrollo era generalizado, y la fe en el progreso aún no había sido cuestionada.

## **B. Pobreza y ajuste**

En la década de los años ochentas, en ALC se interrumpió el crecimiento económico, aumentó considerablemente la deuda externa y la región se convirtió en exportadora neta de capitales. Ello estuvo acompañado de la deslegitimación de las instituciones políticas, gremiales y estatales, la crisis generalizada de las economías y de las formas de convivencia social, la fragmentación de los valores de solidaridad, la pérdida de sentido de las propuestas de desarrollo, la evidente fragilidad y segmentación de los mercados, y el acrecentamiento pasmoso de la pobreza en las zonas rurales y urbanas.

Las propuestas de desarrollo, o las alternativas para solucionar la crisis, fueron reemplazadas por la apelación al mercado (¿cuál?) como asignador eficiente de recursos, por la denigración casi total del Estado, y por la aplicación de medidas similares para un conjunto muy variado de países y situaciones. El desarrollo como norte, como propuesta, como forma de crear consensos políticos, fue abandonado, y los grupos dirigentes de

ALC posibilitaron y permitieron que nuestras sociedades fueran objetos de experimentación y de desintegración.

Como afirma el Banco Mundial en su Informe de 1991, la aplicación de las medidas de ajuste no han producido avances en el desarrollo, ni tampoco existen evidencias que muestren una correlación positiva entre éstas y el crecimiento económico.

Sin embargo, en medio de la crisis, surgieron formas innovativas de enfrentarla, replanteamientos con respecto a los roles del Estado, del mercado y de la sociedad civil, nuevas formas de articular el sector público con el privado (entendido no como el sector empresarial, sino en toda su amplitud), y redefiniciones de las normatividades jurídicas y no jurídicas, de los códigos culturales, de los marcos institucionales y del tipo y forma de liderazgos.

El estado abandonó o disminuyó los recursos orientados a las llamadas políticas sociales (salud, educación y vivienda); descuidó la infraestructura física y social; y procuró centrarse en determinados grupos a partir de fondos especiales, que muchas veces tuvieron autoridades ad hoc denominadas de distinta manera según los países: fondos de compensación social, fondos de emergencia, fondos de inversión social.

### **C. Pobreza y redescubrimiento del desarrollo**

En la década de los años noventas, se hacen evidentes la globalización de la economía, la "intelectualización" de la producción y la ampliación de la noción de fuerzas productivas, ya no signada sólo por la producción de bienes tangibles, sino también intangibles: informática, biogenética, gestión, comunicaciones. Se configura así un nuevo patrón de desarrollo, que profundiza y estrecha las relaciones entre los países avanzados, redefine las articulaciones con los países subdesarrollados, y vuelve obsoletas las ventajas comparativas centradas en la mano de obra barata y en la abundancia de recursos naturales.

La desaparición de los regímenes socialistas y el fin de la Guerra Fría han modificado los parámetros para comparar organizaciones alternativas de sociedad y economía, y

también han replanteado el marco institucional internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial.

Los resultados de las políticas de ajuste, la creciente desintegración social, la persistencia de la crisis económica y el crecimiento de la pobreza han posibilitado que en esta década se vuelvan a plantear con urgencia los temas abandonados del desarrollo: la necesidad de políticas económicas compatibles con políticas sociales, el combate contra la pobreza, la no polarización entre el mercado y el Estado, la búsqueda de articulaciones entre el sector público y el privado, la potenciación de esfuerzos, la renovación de marcos institucionales y de normatividades y, sobre todo, que se clarifique y se acepte, casi por consenso general, que el fin del desarrollo es el ser humano.

En este contexto, los países de ALC emergen con un tejido social diferente, con instituciones y normatividades que mezclan formas antiguas con nuevas, y con potencialidades para la innovación y la creatividad, pero también con muchas debilidades provenientes, no sólo de las dificultades económicas, sino también de la pérdida de valores compartidos y de los principios de solidaridad y cohesión social.

La desigualdad social se ha acrecentado, y por consiguiente el número de pobres. En la actualidad en muchos países de la región la pobreza alcanza al 60% de la población. En estas condiciones el combate contra la pobreza requiere, más que nunca, ser parte de una estrategia de desarrollo global y de instrumentos dirigidos no sólo -como en el pasado- a incorporar y a transformar a los pobres al "sector moderno" sino orientados a transformar y ampliar este sector .

La pobreza tiene otro rostro y otro significado, dado el contexto nacional e internacional; por tanto, su superación exige instrumentos de política y programas de acción, acordes con la magnitud del reto y las enseñanzas de programas anteriores.

### **3. DESARROLLO, POBREZA y EQUIDAD**

Dados los cambios en el patrón de desarrollo y en los paradigmas de pensamiento, la magnitud y velocidad de las transformaciones a nivel mundial y el crecimiento de la

pobreza en los países de la región, es conveniente replantear los enfoques e instrumentos de acción.

Merced a un trabajo sostenido a lo largo de más de dos décadas por organismos multilaterales de cooperación, universidades, gobiernos y ONGs, en la actualidad se da el consenso de que el objetivo del desarrollo es la persona y que el crecimiento económico es un medio para su realización.

Existen diversas aproximaciones al desarrollo humano y diferentes formas de medirlo, siendo la más generalizada la aproximación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por lo tanto, en esta sección no nos referimos a las conceptualizaciones y metodologías de medición del desarrollo humano y de la pobreza, sino a la relación entre los temas de equidad, desarrollo y pobreza.

Señalaremos, en primer lugar, algunos rasgos que hoy forman parte del pensamiento sobre desarrollo:

- El crecimiento económico no produce automáticamente beneficios generales para la población, ni a corto ni a mediano plazo.
- Es posible generar efectos redistributivos paralelos al crecimiento económico que refuercen a éste.
- El sesgo economicista que tiñó a las principales teorías del desarrollo, en su momento de apogeo, no permitió comprender la complejidad del proceso de desarrollo, y contribuyó a desvincular las propuestas de la marcha real de las sociedades y de sus prerequisites y consecuencias políticas.
- Las propuestas de desarrollo requieren aproximaciones y estrategias que permitan vincular las llamadas políticas económicas con las políticas sociales, y establecer las conexiones entre los aspectos macro y los sectoriales; ejemplo de esfuerzos en esta dirección fueron emprendidos con las políticas de empleo (Ver Singer 1989).

- Es necesario redefinir lo económico en su acepción estrecha y ampliarla para asumirlo como un proceso social que incluye producción, distribución, circulación y consumo.
- Debe superarse la reducción de lo social que se ha practicado, convirtiéndolo en sinónimo de indicadores sociales (salud, educación, vivienda, participación, etc.), o de medidas redistributivas.
- Es necesaria una relación entre Estado y mercado, evitar las polarizaciones y asumir la importancia crucial de la sociedad civil.
- Los puntos anteriores suponen que el desarrollo es un proceso global y complejo que involucra múltiples dimensiones articuladas entre sí, por lo que se requiere un esfuerzo para desarrollar un enfoque sistémico, que preste atención a lo cultural, económico, político y social (Ver Banco Mundial 1991, CEPAL 1991, Guimaraes 1990 y Wolfe 1982).
- El crecimiento económico es parte de este proceso global, y de la forma en que se presentan los arreglos institucionales para normar los derechos sociales que limitan o abren las posibilidades de las personas (Ver Sen 1983, 1988 y 1992).
- El objetivo del desarrollo no es el crecimiento económico per se, sino el acrecentamiento de las capacidades y derechos de las personas, y el perfeccionamiento de la organización social que los posibilite, respetando las diferencias y atendiendo al manejo adecuado del medio ambiente (lo cual introduce con fuerza el tema de la equidad y el de los estilos de desarrollo).
- Por tanto, las estrategias de desarrollo requieren un enfoque que articule economía, política e instituciones en función de las capacidades y derechos de las personas y de las especificidades y orientaciones valorativas de las sociedades.
- La meta para alcanzar el desarrollo no es única, ni supone homogeneización de medios, valores y procedimientos. Se reconoce que el desarrollo descansa en un mínimo común de acuerdos compatibles con los logros actuales de la humanidad,

pero que respetan las diferencias culturales y valorativas, entre países, y las diferencias, culturales, políticas, étnicas y de género, al interior de los países.

- Por eso mismo, el desarrollo es un proceso socioeconómico y político que requiere marcos y arreglos institucionales que posibiliten la concertación, el diseño, la participación y el manejo de los conflictos que surgen no sólo de los intereses, sino también de las pasiones (Hirschman).
- De ahí la importancia concedida a la democracia, sin equipararla con un tipo de arreglo institucional único, pues existen diversos marcos institucionales para ejercerla (por ejemplo: Inglaterra, Francia, Estados Unidos, por citar países centrales), como fundamento de la participación, el disenso y la concertación y como parte constitutiva del respeto a las diferencias.
- Y de ahí la renovada importancia que se le otorga a la equidad.

La equidad, sin embargo, suele ser confundida con igualdad, con atención a las necesidades de los pobres y con justicia distributiva; sin duda, la noción encierra algo de cada uno de estos aspectos, pero no se equipara con ninguno ni con la condensación de los tres.

La equidad, al igual que la noción de desigualdad, atañe al conjunto de la sociedad, y hace referencia a la manera en que la estratificación social posibilita o impide el desarrollo de capacidades de los sujetos individuales o colectivos.

No se refiere, por tanto, sólo a las características de los pobres, ni a características individuales de pobreza o riqueza de los habitantes de un país, medida según los niveles de crecimiento y valoración de éste, sino a la manera en que la organización general de la sociedad permite o impide el acceso por parte de los individuos y colectividades a los recursos tangibles y no tangibles, y, por lo tanto, alienta o limita el desarrollo de capacidades de los sujetos.

La equidad es una noción global que articula las estructuras social, institucional, normativa, jurídica, cultural e ideológica, con la situación, condición, oportunidades y

accesos de los sujetos individuales o colectivos, articulación que determina el grado de desarrollo de capacidades.

Por contrapartida, la noción de capacidades<sup>2</sup> no es una noción definible y medible sólo en términos individuales, aunque se expresa individualmente, sino que también exige la correlación con la estructura social.

Las capacidades de las personas están condicionadas por los "derechos" efectivos de que gozan o carecen. Por derecho se entiende no sólo la normatividad jurídica (que es el grado de formalización más alto de ciertos tipos de derechos), sino también el conjunto de arreglos preestablecidos vigentes en toda sociedad que regulan el acceso a los bienes materiales y simbólicos de los sujetos, de acuerdo con clase social, etnia, género, edad y región.

Los derechos provienen, están pautados e integran los sistemas de normatividades que emanan y son formulados por las tres grandes esferas en que se desenvuelve la vida de las personas: estado, mercado y sociedad civil. Estas esferas corresponden a las tres dimensiones de estratificación social planteadas por Weber: poder, clase y status.

Las capacidades no están referidas sólo a habilidades y destrezas, sino también a las disposiciones y condiciones de las personas para hacer cosas valiosas y ser valoradas, en un marco de opciones elegidas con libertad, que incluye los recursos materiales e intangibles para esos propósitos. El enfoque de las capacidades, conviene reiterarlo, conjuga aspectos individuales (destrezas, vocaciones, habilidades, opciones) y aspectos sociales (situación y condiciones que permitan la realización de las opciones); en otras palabras, la forma en que está organizada la sociedad señala los derechos de las personas y determina sus capacidades.

La equidad, al estar referida a la organización general de la sociedad, incluye al conjunto de individuos y al tipo de vinculaciones que éstos establecen entre sí, y no sólo a los pobres. Equidad es una meta, una forma de ver el mundo, un conjunto de procedimientos, un estilo de organizar la sociedad y los resultados de la acción económica y políticas,

medibles en referencia a la ampliación de capacidades de las personas y a la redefinición de derechos.

Por otro lado, la equidad, como concepto ligado al desarrollo, surge de:

- a) Los fracasos de los modelos anteriores centrados en el crecimiento económico.
- b) Las evidencias que señalan, a partir de análisis acuciosos, que muchos países lograron lo que hoy llamamos desarrollo, con base en estrategias afincadas en:
  - Apertura de la sociedad, mediante la ruptura de los órdenes estamentales, la consolidación del ethos del logro afincado en el trabajo, y la capacidad de crítica.
  - Apertura política, por medio de la democratización de sus instituciones, la universalización de deberes y derechos, reglas generales, cultura política del disenso y la participación.
  - Instituciones que refuerzan la cohesión social.
  - Atención a las demandas internas que aminoraron las diferencias entre campo y ciudad y entre los sectores productivos, y que fortalecieron el mercado interno.
  - Rol activo del estado en la conducción del proceso económico y estrategias de inserción en el mercado internacional.
  - Importancia de las empresas y del mercado.
- c) La constatación empírica de que el desarrollo no es sólo crecimiento económico, sino que requiere el desarrollo de capacidades y derechos individuales y sociales que posibiliten la creatividad, gestión y organización.

---

<sup>2</sup> El enfoque y las aproximaciones a derechos y capacidades usados en este texto son claramente tributarios de los planteamientos de Sen (1983, 1988 y 1992), aunque la responsabilidad de la

- d) En la actual etapa de la economía mundial y del sistema político internacional, la competitividad descansa en la capacitación del capital humano, en el desarrollo de capacidades y en el combate contra la desigualdad y la pobreza (Banco Mundial 1991; Sen 1983,1988,1992; Vuskovic 1990).

Sea cual sea el punto de partida (evaluación, balance o perspectiva), la equidad no es una dádiva, ni sólo un mandato imperativo de justicia (que lo es y hay que recalcarlo en estos tiempos de fáciles relativismos), sino un requisito indispensable para lograr el crecimiento y el desarrollo competitivo y sostenible, en la actual fase de globalización de la economía, la política y la cultura.

En la actual etapa, la noción de equidad permite ligar los objetivos del desarrollo (atención de los derechos, condiciones y capacidades de los sujetos) y del crecimiento económico (productividad, competitividad y eficiencia) con las formas, normatividades y responsabilidades políticas y sociales (democracia y respeto a las diferencias) para llevarlos a cabo.

En otras palabras, hoy equidad es simultáneamente una noción ética, política y práctica, que resume aspiraciones de las personas y las sociedades, sintetiza resultados y fracasos de los modelos anteriores, y recoge los retos de la nueva situación económica y política mundial.