



En torno a los conceptos de equidad, justicia e igualdad espacial

Antonio Moreno Jiménez

Departamento de Geografía
Universidad Autónoma de Madrid, España

@ [Antonio.moreno@uam.es].

Resumen

Hace ya varias décadas que las expresiones que intitulan esta contribución emergieron de las aguas de la geografía radical y otras disciplinas académicas. Su magnetismo pronto focalizó la atención de la comunidad científica, por cuanto, de un lado aludían a algunos de los valores y aspiraciones más genuinas de la humanidad y, de otro, ensanchaban el significado de los conceptos primigenios de justicia o igualdad (establecidos en el Derecho o la Ética) con una dimensión nueva, la espacial, a través del vehículo de la ciencia geográfica (entre otras disciplinas).

Las formulaciones conceptuales iniciales de algunos autores, pronto prendieron la mecha de quienes, más allá del plano teórico, abordaron los retos de establecer versiones operativas, susceptibles de ser empleadas para aprehender, es decir, medir y cuantificar, para luego valorar, situaciones geográficas concretas. Se trataba, nada más y nada menos, que de computar el grado de injusticia, equidad o igualdad que las distribuciones o configuraciones espaciales generaban. En la actualidad, y con el ritmo lento con que a menudo las innovaciones teóricas permean a la sociedad, tales conceptos están paulatinamente deviniendo instrumentos usados, por pertinentes, en las labores de diagnóstico y toma de decisiones que los poderes públicos llevan a cabo permanentemente sobre diversos aspectos territoriales o sectoriales con dimensión espacial, merced a la labor de expertos cualificados.

Palabras clave: equidad, justicia, sociedad, espacio.

Around the concepts of Spatial Equity,
Justice and Equality

Abstract

Many years have passed since the emergence of the concepts that constitute the title of the present contribution, from within radical geography as well as from other academic disciplines. Their magnetism soon caught the attention of the scientific community in view of the fact that, on the one hand, they alluded to certain values and some of the most genuine aspirations of humankind, and on the other, because they enlarged the original concepts

of justice or equality (as established by Law or Ethics) within a new dimension-the spatial-via geography (among other disciplines).

The initial formulations of some authors awakened, in no time, the interest of those who, beyond theory, took the challenge of establishing operational versions that could be used to apprehend, that is, to measure, quantify and later value, certain concrete geographical situations. The idea was, precisely, to consider the levels of injustice, equity or equality generated by geographical distribution or configurations. At present, and due to the slow rhythm at which certain theoretical innovations become part of society, such concepts are gradually becoming instrumental, because of their relevance for diagnosis and decision-making tasks performed by public agencies regarding different territorial or sector aspects with a spatial dimension and thank to the work of qualified experts.

Key words: equity, justice, society, space.

Com relação a os conceitos de eqüidade,
justiça e igualdade espacial

Resumo

Há varias décadas que as expressões que intitulam esta contribuição emergiram das águas da geografia radical e outras disciplinas acadêmicas. Seu magnetismo logo chamou a atenção da comunidade científica, porque, de um lado aludiam a alguns dos valores e aspirações mais genuínas da humanidade e, de outro, ampliavam o significado dos conceitos primários de justiça ou igualdade (estabelecidos no Direito ou na Ética) com uma dimensão nova, a espacial, através do veículo da ciência geográfica (entre outras disciplinas).

As formulações conceituais iniciais de alguns autores, logo estimularam aqueles que, mais além do plano teórico, abordaram os desafios de estabelecer versões operativas, suscetíveis de ser empregadas para apreender, ou melhor, medir e quantificar, para logo valorar, situações geográficas concretas. Tratava-se, nada mais e nada menos, que medir o grau de injustiça, eqüidade o igualdade que as distribuições ou configurações espaciais geravam. Na atualidade, e com o ritmo lento com que com freqüência as inovações teóricas permeiam a sociedade, tais conceitos estão paulatinamente se tornando instrumentos usados nos trabalhos de diagnóstico e tomada de decisões que os poderes públicos levam a cabo permanentemente sobre diversos aspectos territoriais ou setoriais com dimensão espacial, graças à produção de especialistas qualificados.

Palavras-chave: eqüidade, justiça, sociedade, espaço.

1. Introducción

Hace ya varias décadas que las expresiones que intitulan esta contribución emergieron de las aguas de la geografia radical y otras disciplinas académi-

cas. Su magnetismo pronto focalizó la atención de la comunidad científica, por cuanto, de un lado aludían a algunos de los valores y aspiraciones más genuinas de la humanidad y, de otro, ensanchaban el significado de los conceptos primigenios de justicia o igualdad (establecidos en el Derecho o la Ética) con una dimensión nueva, la espacial, a través del vehículo de la ciencia geográfica (entre otras disciplinas).

Las formulaciones conceptuales iniciales de algunos autores, pronto prendieron la mecha de quienes, más allá del plano teórico, abordaron los retos de establecer versiones operativas, susceptibles de ser empleadas para aprehender, es decir, medir y cuantificar, para luego valorar, situaciones geográficas concretas. Se trataba, nada más y nada menos, que de computar el grado de injusticia, equidad o igualdad que las distribuciones o configuraciones espaciales generaban. En la actualidad, y con el ritmo lento con que a menudo las innovaciones teóricas permean a la sociedad, tales conceptos están paulatinamente deviniendo instrumentos usados, por pertinentes, en las labores de diagnóstico y toma de decisiones que los poderes públicos llevan a cabo permanentemente sobre diversos aspectos territoriales o sectoriales con dimensión espacial, merced a la labor de expertos cualificados.

Ello está suponiendo dar carta de naturaleza y fortalecer la notabilidad de la aproximación geográfica en muchas cuestiones aplicadas. Este trasvase de la ciencia geográfica, hecha por científicos, a la geografía aplicada, hecha por profesionales, supone emitir juicios de valor (sustentados en tales principios) sobre la presente organización social del espacio y sobre las situaciones o estados geográficos alternativos que podrían avistarse, como certeramente señaló Smith (1980). El fuerte arraigo que valores como los de justicia o igualdad gozan en la sociedad actual avala, pues, la voluntad de la comunidad científica de abordar cuestiones de decisión colectiva (i.e. política) sobre la sociedad y el medio, involucrando tales conceptos.

Con el objetivo de sintetizar algunas de las principales aportaciones sobre el tema y ampliar la conciencia en el mundo académico y profesional acerca del extraordinario interés que posee esa transcripción de principios fundamentales de las sociedades modernas a los procesos de análisis y decisión sobre la sociedad y territorio, se realizará aquí, de manera sucinta, una presentación y divulgación de los mismos en los apartados 2 y 3. Terminaremos con algunas sugerencias de lecturas que evidencian ese fértil trasvase de la ciencia académica al de la aplicación.

2. Los conceptos de equidad / justicia / igualdad espacial

Estos tres términos, mayoritariamente manejados en la bibliografía, resultan entrelazados de manera inextricable y no resulta simple deslindar sus fronteras, no solo en su formulación conceptual, sino también en su concreción práctica (vid. Smith, 1994). Reynaud (1981:91-92) entendió la justicia socio-espacial como “el conjunto de medios utilizados por los poderes públicos para atenuar las desigualdades entre las clases socio-espaciales”. La justicia ideal consistiría en la supresión de todas las desigualdades, lo que aplicado al plano geográfico significaría que se consigue igualar las oportunidades y los resultados o outputs de los ciudadanos.

La noción de igualdad, como recuerda Smith (1980:217), se sustenta en las ideas democráticas y en los ideales igualitarios de la filosofía occidental y alude al hecho de que toda persona tiene idénticos derechos y obligaciones, por lo que propone que los individuos en similares circunstancias deben ser tratados de la misma manera. Se trata de una igualdad, por tanto, en sentido aritmético, similar a la que Truelove (1993:19) llama equidad horizontal y Hay (1995:501) igualdad formal, por cuanto implicaría que todos reciben la misma cantidad de beneficios y cargas.

El ideal de igualar cuenta en la literatura tanto con seguidores, como detractores y hace ya un tiempo Bramley (1986:394) sintetizó los argumentos tanto a favor, como en contra de la igualación.

No obstante, una cuestión importante emerge ¿qué sucede si los individuos no son iguales? O lo que es lo mismo, si las circunstancias personales difieren ¿cómo proceder entonces? Surge así la conveniencia de realizar la valoración de las situaciones y el reparto de las utilidades y desutilidades de forma justa, imparcial, equitativa. Ello conduciría entonces a buscar una igualdad proporcional (Smith, 1980:218) o equidad vertical (Truelove, 1993:19), que requeriría establecer una fundamentación para asignar oportunidades, beneficios, cargas, etc. a grupos y personas que están en condiciones desiguales. Por ejemplo, ¿con qué criterio repartir los beneficios derivados de los servicios públicos?, es decir, ¿a qué norma debe ser proporcional la dotación o input?

En la bibliografía es posible hallar un cierto número de aportaciones avistando a proporcionar bases teóricas sobre dicha norma.

Al respecto, un ensayo destacado para la definición concreta de la justicia fue el de Rawls (1971) el cual postuló la idea de que una cierta desigualdad es admisible (justa) siempre y cuando los menos favorecidos tengan un cierto nivel, principio este que late en las medidas de garantía de pensiones o salarios mínimos. En última instancia, y según Rawls, los menos favorecidos están lo mejor que pueden cuando están igual que los mas favorecidos, sin embargo dado que su bienestar depende, en cierto modo, de otros cabe admitir una distribución desigual, siempre que ello mejore o repercuta en un beneficio de los menos favorecidos (es decir, cuando con una distribución desigual se consiga que los beneficios recibidos por los menos favorecidos sean mayores que los recibidos con una distribución igualitaria).

Harvey (1977:113), apoyándose en estas bases, apuntó que “el problema geográfico consiste en elaborar una forma de organización espacial que maximiza las perspectivas de la región menos afortunada”. En la práctica será el marco político y el proceso de toma de decisiones públicas sobre la organización espacial quienes en cada caso concretarán los resultados. De forma operativa la aplicación de estos planteamientos toma dos direcciones posibles: a) buscar alcanzar un nivel o estándar prefijado para todos, por encima del cual las desigualdades ya no cuentan, lo que suscita la cuestión de fijar la norma; y, b) en el caso de Rawls, mejorar al máximo la situación de los menos favorecidos, es decir que el peor caso sea lo menos malo posible.

En otro destacado estudio, que versaba sobre las finanzas públicas y la distribución espacial de las mismas, Bennett (1980:61) proponía que la equidad, desde una perspectiva fiscal, se alcanzaría cuando se lograra una relación o proporcionalidad perfecta (lo que significaría cocientes igual a 1) entre:

- a) La carga fiscal soportada y la capacidad de gasto, lo que expresaría la incidencia en las rentas,
- b) Los beneficios del gasto y las necesidades de gasto, lo que expresaría la incidencia de los beneficios o gastos.

Las soluciones no teóricas, sino mas prácticas, propuestas para dilucidar y valorar el reparto social (y espacial) de las utilidades / desutilidades, especialmente las públicas, son variadas y podrían resumirse así (vid. Harvey, 1977; Savas, 1978; y Bramley, 1986):

- Proporcionalidad a los méritos, lo que evoca el reparto de recompensas o castigos según las realizaciones (excelentes o punibles) de cada uno. Una manera de entender dichos méritos estriba en expresarlos como contribución al bien común, a la sociedad. Ello significaría que personas o grupos que han conseguido un elevado output, siendo por ejemplo muy eficientes, tendrían una recompensa adicional. En cierto modo, con ello se estaría conjugando el principio de equidad con el de eficiencia.
- Proporcionalidad a los derechos, es decir, lo que corresponde a cada uno, lo que precisaría de una definición explícita (normativa) de los mismos.
- Proporcionalidad a la necesidad, tal como late en la doctrina de Marx (a cada cual según sus necesidades), si bien medir la necesidad resulta sumamente elusivo. Esta idea es la habitualmente recogida en los planteamientos de la provisión de servicios sociales (a los mayores, a los niños, a los marginados, etc.).
- Proporcionalidad al pago: a igual pago, igual cantidad de servicio percibido. Si un barrio desea un servicio puede tener cuanto quiera con tal que pague por él.
- Proporcionalidad a la capacidad de gasto del individuo o grupo socioespacial.
- Igualdad en el output para todos, es decir se trata de asignar los recursos de tal suerte que los resultados para todos los individuos o lugares sean idénticos, lo que puede conllevar que en los distintos lugares se tengan que aplicar recursos muy dispares en cantidad.
- Inputs iguales por zonas, lo que implicaría un olvido de la proporcionalidad y por tanto parcialidad (barrios con diferente población recibirían lo mismo).
- Inputs proporcionales a la superficie, lo que podría generar desigualdades respecto a otros criterios, por ejemplo, la población.
- Proporcionalidad a la demanda expresada y conocida por la experiencia previa, por ejemplo, asignar un vehículo de bomberos por cada 5.000 llamadas al año.
- Proporcionalidad a las quejas recibidas, lo que suscita el problema de que los más activos reclamando (por ejemplo, por estar mejor organizados o cualificados para ello, y no más necesitados) conseguirían más.

Sopesando las ideas resumidas anteriormente sobre el concepto de justicia en los textos de contenido geográfico se constata una pluralidad de entendimientos y de formas de medición que nos abocan, inexcusablemente, a un cierto relativismo. Al respecto, conviene añadir, como acertadamente apostilló Smith (1980:229), que lo que se considera como justo está determinado por la historia y la cultura y no es algo inmutable ni absoluto. El investigador tendrá, por tanto, que contextualizarse convenientemente y descubrir qué diferencias significativas afloran dentro de un determinado marco de valores y normas y cómo pueden expresarse en términos de discriminación espacial, positiva o negativa.

3. La transcripción operativa de las nociones de equidad / igualdad en términos espaciales

La noción de igualdad entendida geográficamente implicaría, según Reynaud (1981:118) estos dos contenidos:

- A) Igualdad de oportunidades, lo que supone que todas las clases socio-espaciales tengan las mismas estructuras económicas y niveles idénticos de, por ejemplo, dotaciones educativas, sanitarias, comerciales o culturales.
- B) Una igualdad de acceso. En sentido sociológico, ello dependería de los recursos económicos personales, educación recibida y contexto cultural. En sentido geográfico podría referirse, por ejemplo, a los costes de desplazamiento (o distancia) de los usuarios a los equipamientos o a las amenidades del entorno.

En aras de evitar los implícitos y lograr un entendimiento más completo cabría aludir también a la igualdad en cuando a cargas u obligaciones entre los sujetos relevantes, en línea con lo señalado por Bennett (1980).

A la luz de tales asertos se comprende el carácter utópico de un escenario tal, que adquiere, por tanto, un valor como referencia o modelo sobre todo.

La operacionalización práctica de medidas de equidad / justicia / igualdad desde la perspectiva espacial ha tendido a privilegiar ciertas interpretaciones de la mismas. De hecho los indicadores y aplicaciones más comunes giran en torno a estos tres (Hay, 1995:505-506):

- A) Igualdad espacial. El interés recae en las diferencias per capita entre zonas. Por ejemplo, en lo concerniente a provisión pública de servicios, se podría expresar como inputs (recursos para bibliotecas por ejemplo) o como output (v. gr. nivel de fracaso escolar).
- B) Justicia territorial. El interés ahora se pone en realizar la provisión de recursos zonalmente de acuerdo con las necesidades de cada ámbito, expresada dicha necesidad con los indicadores pertinentes (a menudo socio-demográficos), por ejemplo, asignar la atención domiciliaria en proporción a los ancianos que viven solos o están limitados.
- C) Estándar mínimo. Se parte de establecer un nivel mínimo de necesidades a satisfacer si se quiere evitar la injusticia, por ejemplo alcanzar una ratio de 20 alumnos por profesor en la educación. Desde la óptica geográfica es frecuente postular criterios de accesibilidad espacial tales como que un servicio dado debe ser alcanzable dentro de un radio de tal distancia o de tal tiempo de trayecto.

4. Colofón

Del balance de las ideas sobre los conceptos tratados se constata una pluralidad de entendimientos y de formas de medición de la justicia espacial que abocan, inexcusablemente, a un cierto relativismo. Al respecto, conviene recordar, como acertadamente apostilló Smith (1980:229), que lo que se considera como justo está determinado por la historia y la cultura y no es algo inmutable, ni absoluto. El estudioso y el decisor tendrán, por tanto, que contextualizarse convenientemente y desvelar qué diferencias significativas afloran dentro de un determinado marco de valores y normas y cómo pueden expresarse en términos de discriminación espacial, positiva o negativa.

Adicionalmente, procede advertir que los anteriores principios generales y las medidas (e.g. indicadores) concretas no convergen necesariamente hacia un diagnóstico o esquema de organización espacial coincidente, es decir, emerge también un cierto relativismo inherente al criterio de justicia y técnicas de medición adoptados en el estudio, de tal suerte que, por ejemplo, la situación óptima desde el punto de vista de la equidad según un indicador o métrica puede diferir de la derivada de otro. Por ejemplo, conseguir que el individuo mas próximo a una instalación peligrosa esté lo más lejos de

posible ella (minimizando pues esa “injusticia espacial”), puede conllevar un coste desmesurado o un incremento desproporcionado en el riesgo para la mayoría. Aflora así un “trade-off” o relación de intercambio que habitualmente habrá que dilucidar con no poca dificultad, de suerte que se consiga determinar y valorar en qué medida cesiones de un lado son compensadas suficientemente por avances en otro.

Por todo ello, debe aconsejarse la obligada prudencia a la hora de elegir primero el método, y usar e interpretar luego los resultados de una valoración sobre éste u otros principios que necesariamente se manejan (de forma patente o latente) en los diagnósticos territoriales. El papel del experto como proveedor de información elaborada rigurosamente y de propuestas sustentadas en datos y análisis contrastables y diáfanos (incluyendo en ello la justificación racional de sus decisiones metodológicas y técnicas, que como bien sabemos, condicionan a menudo los resultados) adquiere así un papel central, ora como aval del decisor o ora de la crítica democrática.

En todo caso, el alegato que esta contribución quiere recalcar estriba en la importante carga moral que la invocación a estos principios implica siempre y, en particular, al adoptarlos para la evaluación y toma de decisiones territoriales. Tal hecho, reiteramos, debe entenderse como un activo primordial de la ciencia geográfica que debe ser manejado rigurosamente por los profesionales y estudiosos, junto con otros principios también relevantes, como una palanca para avanzar hacia configuraciones territoriales más ecuanimes y ajustadas al bienestar humano (Low, 1994). No parece aventurado afirmar que ello podría granjear un superior reconocimiento de la relevancia del conocimiento geográfico en nuestro momento histórico.

De manera ya más concreta cabe finalizar señalando que no han sido pocas las indagaciones, emergidas desde la Geografía y otros campos disciplinares (e. g. la economía urbana o la ciencia política), las que han abordado la detección, medición y explicación de inequidades socio-espaciales. La conocida obra de Badcock (1984), “*Unfairly structured cities*”, expresaba ya en su expresivo título, de forma meridiana y palmaria, la atención prestada al tema en el ámbito académico. En unos escuetos apuntes cabría mencionar, para el lector interesado en su aplicación al campo de los servicios colectivos, las obras de Lineberry (1977), Davies y Bebbington (1983), Kirby y Pinch (1983), Pinch (1987), etc. El autor de estas páginas desde hace tiempo desarrolla trabajos en esta línea, pudiendo mencionarse, entre los resultados

más recientes la obra colectiva de Bosque y Moreno (2004), en la que se hace un particular énfasis en establecer métodos capaces de determinar los niveles de equidad territorial (junto con los de eficiencia) en una parcela muy determinante del bienestar humano: los servicios colectivos para la población, a la hora tanto de diagnosticar, como de prescribir soluciones a problemas que podrían incardinarse en las correspondientes políticas. Así mismo, y ya como consultor ha desarrollado, diversos proyectos bajo tales premisas, pudiendo citarse entre los más recientes, Moreno (2003) y Moreno y Vinuesa (2005).

5. Bibliografía

- BADCOCK, B. (1984). *Unfairly structured cities*. Oxford, Basil Blackwell.
- BENNETT, R. (1980). *The geography of public finance*. Andover, Hants, Methuen.
- BOSQUE, J. y MORENO, A. (eds.) (2004). *SIG y localización 'óptima' de instalaciones y equipamientos*. Madrid, Ra-Ma.
- BRAMLEY, G. (1986). "Defining equal standards in local public services", *Urban Studies*, vol. 23, 5, pp. 391-412.
- DAVIES, B.P. y BEBBINGTON, A.C. (1983). "Equity and efficiency in the allocation of personal social services", *Journal of Social Policy*, vol. 12, 13, pp. 309-330.
- HARVEY, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid, Siglo XXI.
- HAY, A. (1995). "Concepts of equity, fairness and justice in geographical studies", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 20, pp. 500-508.
- KIRBY, A.M. y PINCH, S. (1983). "Territorial justice and service allocation", en PACIONE, M. (ed.): *Progress in urban geography*. London, Croom Helm.
- LINEBERRY, R. (1977). *Equality and urban policy. The distribution of municipal public services*. Beverly Hills, Sage.
- LOW, N.P. (1994). "Planning and justice", en THOMAS, H. (ed.): *Values in planning*. Aldershot, Avebury.
- MORENO, A. (2003). *La distribución geográfica de los centros de servicios sociales en el municipio de Madrid: diagnóstico y recomendaciones*. Ayuntamiento de Madrid, Concejalía de Gobierno, Empleo y Servicios al Ciudadano, 211 pp., policopiado.
- MORENO, A. y VINUESA, J. (2005). *Bases teórico-metodológicas para el análisis de la situación y la evolución del reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid, Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana, Observatorio Económico, 162 pp., policopiado.
- PINCH, S. (1987). "Territorial justice in the city: A case study of social services for elderly in Greater London", en Herbert, D. y Smith, D. (eds.): *Social problems and the city*. Oxford, Oxford University Press, pp. 201-223.
- PIRIE, G. H. (1983). "On spatial justice", *Environment and Planning A*, 15, pp. 465-473.
- RAWLS, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- REYNAUD, A. (1981). *Société, espace et justice*. Paris, PUF.
- SAVAS, E. (1978). "On equity in providing public services", *Management Science*, 24, 8, pp. 800-808.
- SMITH, D. (1980). *Geografía humana*. Barcelona, Oikos Tau.
- SMITH, D. (1994). *Geography and social justice*. Oxford, Blackwell.
- TRUELOVE, M. (1993). "Measurement of spatial equity", *Environment and Planning C*, 11.