

AUTONOMÍA Y BIENESTAR EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS

DAMIÁN SALCEDO MEGALES
Universidad de Granada

ABSTRACT

Preference utilitarianism sets out to provide a basis on which to reconcile the respective claims of political autonomy and welfare in public decisions. My first aim in this article is explain why it fails to do so. I then review Sen's capability approach for settling such a fundamental question as that of the most appropriate institutional forms for autonomy and welfare. I argue for the idea that a political system that takes public deliberation and bargaining seriously (such as the Habermasian approach fails to do) is most likely to promote both individual freedom and welfare. The intuitive idea drawn upon in my approach is that only public participation can ensure that government will act in the citizen's interest.

En los últimos años se ha desatado una dura crítica en contra del utilitarismo en base al concepto de bienestar que utiliza y en base a la inadecuada relación que constituye entre las personas. Sin embargo, esa crítica aún no ha traspasado los límites de las relaciones interpersonales. De forma que queda en el ambiente que si bien las concepciones utilitaristas no serían válidas en este terreno genérico, aún lo serían en el terreno de las decisiones públicas. Ciertamente preguntarse "¿Qué hace que una vida sea buena para la persona que la vive?" puede admitir respuestas

diferenciadas dependiendo del punto de vista del que la haga. Y es una elección procedimental legítima el limitarse a uno de esos puntos de vista. Pero resulta sorprendente que el análisis y crítica de las respuestas tradicionales a esa pregunta sistemáticamente suelen detenerse en un cierto momento: cuando el punto de vista a considerar es el de un agente público cuyo deber es actuar en el interés de los ciudadanos.

Mi opinión, sin embargo, es que las relaciones entre la administración y los administrados, el gobierno y los ciudadanos, también es una relación moral y que no cualquier determinación de la misma puede ser válida. Así, lo mismo que para el resto de las relaciones, la «forma del bienestar» que el gobierno elija para diseñar políticas que afectarán a los ciudadanos implica un modo de considerar a éstos que puede ser juzgado como el debido o no. Tomaré como criterio para determinar la corrección de esa relación el ideal que manifestaba el utilitarismo de preferencia al iniciar su andadura: que el criterio último del bien social es el bien de los ciudadanos. Criticado a veces como una extensión indebida de la idea económica de la «soberanía del consumidor» al ámbito político, yo la defenderé. Pero la defenderé mostrando que tampoco el utilitarismo ha logrado que prevaleciera.

Ciertamente, la imagen que nos lega el utilitarismo del buen gobernante se parece mucho a la de esos expertos sociales que comienzan a inundarnos con definiciones *prescriptivas* acerca de la estructura social –niveles de bienestar, fronteras de pobreza, necesidades sociales, etc.– que encarnadas en programas sociales están dispuestas a decirle a la población en qué consiste una vida buena. Hare, apegado a una versión del utilitarismo que comienza a quedar atrás, se rebelaba contra Griffin –buque insignia de los nuevos tiempos– señalando que puede ser importante conocer un «perfil de valores prudenciales general» para predecir las preferencias individuales, siempre que eso no llevara a imponer a las personas deseos que no tienen:

«Griffin tiene mi permiso para tratar de predecir si me gustarían las ostras apelando al perfil general; pero no quiero que me diga que no me gustan cuando me gustan o que me prive de ellas porque a las personas generalmente no le gusten. Yo sé si me gustan las ostras sin apelar “al esquema global de los deseos humanos” (...)» (R. M. Hare, 1988: 240).

En las determinaciones de qué política social seguir el criterio de que cada uno es el mejor juez de su propio bienestar –tal y como garantiza el principio de autonomía– habría de seguir sien-

do el criterio último. El papel del investigador social consistirá, entonces, en articular esas ideas de bienestar con los hechos sociales sobre cómo tales ideas se logran cumplir y qué obstáculos impiden que se realicen. Pero en ningún caso decirle a la población lo que ha de querer. Definir modos de vida aceptables no habría de ser un asunto dejado en manos de expertos, sino que es asunto de cada cual. Éste es el valor del principio de autonomía que no deseo perder.

A continuación examinaré el utilitarismo de preferencia y la imagen que proyecta de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Examinaré por qué deja incumplida su promesa de reconciliar autonomía y bienestar en la toma de decisiones públicas. Sostendré que hay una forma más prometedora de concebir las relaciones entre autonomía y bienestar en la concepción de Sen. Y, finalmente, qué relación entre gobierno y ciudadanos podrían acomodarlas.

I

Para el utilitarismo de preferencia alguien que tenga que actuar «al servicio de los intereses comunes de la sociedad como conjunto» está inmediatamente inmerso en un ámbito ético (J. C. Harsanyi, 1977: 43). En este ámbito los juicios morales son juicios que versan sobre el bienestar social. Esto es, juicios realizados en términos de cómo afectan al bienestar de los ciudadanos las acciones, políticas, leyes o instituciones alternativas que un gobierno pueda emprender. Y, ciertamente, la evaluación tiene por objetivo final recomendar aquellas alternativas que mayor bienestar procuren a la sociedad como conjunto.

La caracterización de este decisor público depende de la naturaleza de los juicios morales de bienestar social. Según Harsanyi, esos juicios han de reflejar un «compromiso de imparcialidad» por parte del evaluador que le obliga tanto a tener en cuenta los juicios de todos los ciudadanos como a que ninguno de ellos disponga de más poder que los restantes a la hora de determinar la evaluación final. Este compromiso es el que se concreta en la definición del modo de realizar la evaluación social. El decisor público forma sus juicios en una situación hipotética de equiprobabilidad, i. e., bajo la probabilidad igual de estar en cualquiera de las posiciones que se dan en los estados sociales. Este no saber a ciencia cierta quién será en la realidad social es lo que permite

que los juicios sociales del decisor público sean imparciales y universalizables.

Ahora bien, ¿cuál es la forma concreta de estos juicios? Harsanyi determina una función de bienestar social utilitarista bajo los siguientes postulados:

- a) *Racionalidad individual*. Las preferencias personales de todos los individuos satisfacen los axiomas de racionalidad bayesiana.
- b) *Racionalidad colectiva*. Las preferencias éticas del decisor público j satisfacen los axiomas de racionalidad bayesiana.
- c) *Individualismo*. Si todos los individuos son personalmente indiferentes entre dos situaciones sociales, entonces el decisor público j será éticamente indiferente entre ellas¹.

Bajo estas condiciones se obtiene la siguiente fórmula:

$$W_j(A) = \sum_{i=1}^n a_{ij} U_i(A)$$

$0 < a_{ij} < 1, \dots, n$

Según ésta, el valor de bienestar que se atribuye a una alternativa depende de los valores que le atribuyan los ciudadanos. Éstos son recogidos en forma de funciones de utilidad como argumentos de la función de bienestar social y miden la intensidad de la preferencia que tienen los ciudadanos por cada una de las alternativas. Aquí aparece el viejo problema del utilitarismo: las comparaciones interpersonales de utilidad. Harsanyi lo resuelve apelando a una actitud “como si” que es fácil añadir a la posición hipotética de equiprobabilidad. El decisor racional no sabe qué posición ocupará en la sociedad y eso le hace un observador imparcial; pero también ha de mirar con igual simpatía a sus conciudadanos. Así se ha de poner en la piel de cada uno de ellos y hacer suyos su situación, sus deseos, sus valores, etc.. De este modo logra tener las preferencias de cada uno de ellos y el pro-

¹ La formulación de estos postulados la hacemos teniendo en cuenta las versiones que se encuentran en J. C. Harsanyi, 1955 y 1975, modificándolas para resaltar el papel del decisor público. Hemos analizado estos postulados en D. Salcedo, 1994: cc. II y IV.

blema de la interpersonalidad se reduce a un problema más simple de comparaciones intrapersonales de preferencias.

Resumidamente, según este modelo de decisión pública, un agente público tiene que comportarse como un observador imparcial y simpatético cuyo objetivo es maximizar el bienestar social tal y como viene determinado por las preferencias de los ciudadanos sobre las alternativas sociales.

II

La fuerza de esta propuesta reside en que cumple tres exigencias éticas que se consideran imprescindibles:

- 1) Si hay que decidir lo que es bueno o malo para los ciudadanos, el criterio último sólo puede ser la apelación a lo que ellos prefieren (Principio de autonomía de las preferencias).
- 2) Los ciudadanos han de ser tratados como iguales y así sus preferencias han de tener igual peso en la formación de la decisión social (Principio de equidad).
- 3) Considerar que lo esencial en la calidad de vida de los ciudadanos es la satisfacción de sus preferencias es el modo de darles la consideración debida (Concepción del bienestar como satisfacción de preferencias).

Estas tres condiciones forman un entramado de argumentos férricos que junto a las condiciones de racionalidad que satisface la función de bienestar social, hacen que el modelo utilitarista de toma de decisiones públicas sea difícilmente atacable. Sin embargo, en los últimos años se ha puesto en cuestión el que el modelo pueda satisfacerlas y así cumplir las expectativas que genera. Veremos a continuación, pues, qué requieren y los problemas que generan.

El principio de autonomía exige del decisor público una actitud no paternalista. A la hora de determinar qué alternativa será mejor para la sociedad no debe mirar hacia principios o valores situados en un mundo platónico de Ideas; tampoco habrá de apelar a lo que «verdaderamente» beneficia o interesa a los ciudadanos. Simplemente ha de recoger las preferencias de éstos sobre las alternativas sociales tal y como se muestran. De tal forma que aún en el caso extremo de que las preferencias de los ciudadanos

sean erróneas, el criterio último del bien común lo constituyen esas preferencias. O como dice Harsanyi:

«... al decidir lo que es bueno o lo que es malo para un individuo dado, el criterio último sólo puede ser sus propios deseos y preferencias» (J. C. Harsanyi, 1977: 55).

Esta pretensión del principio de autonomía apela directamente a principios –como el del respeto por las personas y el de soberanía popular– muy arraigados en nuestra manera de entender lo que es una sociedad democrática. Pero a continuación veremos que las pretensiones del principio de autonomía se ven inmediatamente limitadas por el principio de equidad y por las exigencias de la noción de bienestar como satisfacción de preferencias.

El principio de equidad es un principio de respeto igual. Lo que señala es que la igualdad relevante en la consideración de las preferencias es la de darles un peso igual en la determinación del juicio social. Pero las preferencias personales tal y como pueden ser recogidas por los encuestadores sociales no son preferencias limitadas a lo que cada uno prefiere para sí mismo. Los individuos también preferimos que las cosas les vayan de una determinada manera a los demás y encontramos satisfacción en ello². Así aunque el decisor público no introduzca ponderaciones sobre las preferencias de algunos ciudadanos, éstas estarán presentes porque las propias preferencias de algunos de ellos dan peso a unas en contra de otras. El efecto que esto tiene sobre la evaluación social es que ésta queda sesgada a favor o en contra de algunos individuos debido a las ponderaciones que introducen las preferencias morales de otros. El principio de autonomía en casos como éstos, requeriría que si éstas son las preferencias de los ciudadanos, entren tal cual en la formación del juicio social. Pero el principio de equidad no puede admitir «privilegios» en la ponderación de las preferencias: todos han de contar como uno y nadie como más de uno.

² La terminología clásica para diferenciar las preferencias que se refieren al propio bienestar y las preferencias que se refieren también al bienestar de otros es la de R. Dworkin (1978: 234) que llamó a las primeras «preferencias personales» y a las segundas «preferencias externas». No obstante, prefiero denominar a las segundas «preferencias morales», entendiendo que se puede preferir tanto que a los otros les vaya bien como que les vaya mal. Así éstas incluirían tanto las preferencias por la justicia social como lo que Harsanyi llama «preferencias antisociales» (J. C. Harsanyi, 1977: 56).

Esta tensión entre las exigencias del principio de autonomía y las del principio de equidad se resuelve, finalmente, dando prioridad al segundo. No podría ser de otro modo. El juicio social es, ciertamente, un juicio moral porque –entre otras cosas– da igual peso a las preferencias personales de los individuos. Pero sólo a éstas. Las preferencias morales de los individuos sobre cómo les debe de ir a otros –de bien o de mal– no cuentan. Éstas constituyen juicios morales particulares que no tienen por qué ser compartidos –y de hecho no son compartidos– por otros miembros de la comunidad. Si se los admitiese en el juicio social, se estaría privilegiando como valores de toda la sociedad lo que meramente son valores de algunos de sus miembros. La igual consideración de todos los ciudadanos prohíbe tal cosa³.

Una tensión similar se produce entre la noción de bienestar como preferencia y el principio de autonomía que, finalmente, también se resuelve en contra de éste. La concepción del bienestar como preferencia sostiene que –a diferencia de las concepciones experiencialistas, en particular del hedonismo– hay muchas cosas que pueden constituir una vida buena. Por consiguiente, admite que no todas las cosas derivan su valor de que satisfagan las preferencias de las personas. O, de otro modo, admite que las

³ T. Scanlon (1993: 187-8) sostiene que esta tensión, no obstante, no revela una inconsistencia de la teoría: «... una persona que quiera que suceda algo porque considera que es moralmente correcto es improbable que considere que el que suceda constituirá un beneficio para ella», de forma que «las preferencias que excluye esta restricción no tienen por qué representar la idea que tiene esa persona sobre “lo que es bueno o malo *para ella*”». Por consiguiente, si el principio de autonomía sólo se refiriese a lo bueno o malo para la propia persona, no se vería afectado por la restricción que impone el principio de equidad. Mi opinión es que naturalmente si se restringe de este modo lo que significa «beneficio», la dificultad se salva. Pero al precio de no poder dar cuenta de muchas preferencias altruistas que constituyen la espina dorsal de la cooperación social. Harsanyi parece estar de acuerdo con esto, cuando señala: «De hecho cuando hacemos sacrificios importantes por los demás, esto puede hacernos más pobres o puede empeorar tanto nuestra propia situación en algún otro aspecto que nuestra propia felicidad disminuirá. Pero podría suceder que incluso así, hacer estos sacrificios fuera lo mejor que pudiéramos hacer incluso desde nuestro punto de vista egoísta o, al menos, lo menos malo dadas las «circunstancias» (J. C. Harsanyi, 1993: 119n); añadiendo en otra nota: «En la calidad de vida de una persona incluyo la medida en que sus deseos y preferencias no egoístas –aquéllos, al menos, realmente importantes para ella– se satisfacen realmente» (123n). Como se ve, aquí ya se entremezclan problemas sustantivos acerca de la noción adecuada de bienestar. Aunque no del todo concluyente, creo que R. M. Hare tiene un tratamiento más adecuado del modo en que hemos de tratar estas preferencias; cfr. R. M. Hare, 1988: 230-3, 246-7.

personas pueden preferir cosas diferentes por razones diferentes –ya sea simplemente porque las desean o, de una forma más compleja, porque las valoran–. Lo que la concepción del bienestar como satisfacción de preferencias significa realmente es que cualquiera que sea la razón por la que un individuo prefiere algo, el que lo prefiera ha de ser el criterio último *para otra persona*, cuando ésta se proponga realizar juicios que afecten al bienestar de ese individuo.

Así el término «preferencia» no se refiere al fundamento del valor, sino simplemente a una elección. Si un individuo *j* hace un juicio sobre el valor de bienestar que *A* o *B* tienen para el individuo *i*, el que *i* elija *A* sobre *B* ha de ser el criterio último para la atribución de valor relativo a esas alternativas. A menos que... Ciertamente, a menos que quiera algo «muy malo para él». La noción de bienestar como satisfacción de preferencias admite que no tenemos una obligación de atender cualesquiera demandas que hagan los individuos y, por consiguiente, que no hay una obligación de satisfacer cualquier clase de preferencias. Así la teoría se ve obligada a distinguir entre preferencias «manifiestas» y preferencias «verdaderas», señalando que sólo las últimas comprometen al decisor moral. La distinción entre ambas parece establecerse en términos de racionalidad:

«Sus[del individuo] *preferencias manifiestas* son sus preferencias reales tal y como se manifiestan en su conducta observada e incluyen las preferencias basadas en creencias erróneas sobre hechos, en análisis lógicos realizados sin mucho detenimiento o en emociones fuertes que en algún momento entorpecen la elección racional. Por el contrario, las preferencias verdaderas de una persona son las preferencias que tendría si tuviera toda la información relevante sobre los hechos, si razonase con el mayor detenimiento posible y tuviese un estado mental más propicio a la elección racional» (J. C. Harsanyi, 1977: 55).

Pero, como veremos en un momento, el criterio de distinción es más sustantivo. Si no lo fuera; si fuera sólo una cuestión de racionalidad formal, de consistencia entre preferencias y elecciones; si, de una forma un poco más substantiva, se tratara de una diferencia en términos de «lógica y hechos» –como diría Brandt–, probablemente no sería difícil armonizar el principio de autonomía y la concepción del bienestar como satisfacción de preferencias. En cambio nos encontramos ante una situación más difícil. El princi-

pio de autonomía requiere una concepción del bienestar como satisfacción de preferencias reales y la concepción del bienestar que el utilitarismo necesita se ve obligada a desarrollarse como una concepción del bienestar como satisfacción de preferencias informadas (en la terminología de Griffin). Así, la teoría se compromete a distinguir entre el bienestar de las personas tal y como ellas lo entienden y el bienestar como lo *entenderían*, si conocieran sus verdaderos intereses.

Harsanyi se ve obligado a realizar esta transición no sólo por consideraciones como las que aparecen en el texto citado relativas a que los individuos podrían tener preferencias basadas en una mala información, sino por el problema de la variabilidad en la intensidad de las preferencias de las personas. Recordemos que es la intensidad con la que un individuo desea las alternativas lo que miden y comparan las funciones de utilidad individual. Por tanto es importante asegurarse de que la intensidad de preferencia que medimos no es obra de caprichos momentáneos —la relevancia moral del juicio social está en juego—.

Para obtener tal seguridad, Harsanyi distingue entre «preferencias globales reales» y «preferencias globales informadas» (J. C. Harsanyi, 1993: 121-2; la terminología también proviene de Griffin). Ambos tipos de preferencias se contraponen a las preferencias «locales» que lo son por alternativas específicas, mientras que las «globales» versan sobre tipos de vida. La diferencia entre preferencias por tipos de vida «reales» e «informadas», sin embargo, ya no es meramente una distinción entre tener y hacer un buen uso de la información relevante. Se trata de un «constructo teórico» que representa los intereses que tendría una persona si tratara de hacer una elección global sobre su vida y tal elección no se viera distorsionada por deficiencias en la capacidad de razonar o en la de imaginarse el futuro o por factores emocionales, etc. Cuando el decisor moral tiene que determinar la intensidad de la preferencia de una persona por un conjunto de alternativas específicas, lo que tiene que hacer es determinar cuáles son los intereses verdaderos de esa persona en la circunstancia particular a la vista de sus preferencias globales reales. En ese sentido, el bienestar ya no depende de la satisfacción de las elecciones que un individuo ha hecho o incluso hace habitualmente y que son cosas observables. Más bien se trata de la satisfacción de unos intereses que tendría si tuviera a la vista todos los intereses del tipo de vida que hubiera elegido si ... Y el resultado de este ejercicio evaluativo emprendido por el

decisor social, naturalmente, es bastante fácil que no sea reconocido por el ciudadano como propio⁴.

Primero las exigencias del principio de equidad y luego las propias exigencias de la concepción del bienestar que el utilitarismo de preferencia adopta hacen que el principio de autonomía pierda su vigencia. Pero recordemos que el principio de autonomía es la garantía que tienen los ciudadanos de que sus preferencias tendrán peso en la toma de decisiones públicas. De otra forma el gobierno se convertiría, en el mejor de los casos, en alguna especie de déspota ilustrado. ¿Hay alguna forma de reconciliar bienestar y autonomía en el ámbito de las decisiones gubernamentales? A. Sen tiene ideas sugerentes para intentarlo.

III

Para volver a dar un lugar central a la autonomía de las preferencias de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas, hay que cambiar el modo de juzgar el bienestar de los individuos. Centrarse de nuevo en lo que eligen realmente realizar. Pero no ya como una mera medida de sus preferencias, sino como un punto de partida para comparar lo que se consigue realizar con las oportunidades reales que se tienen para realizar lo que se valora. En palabras de Sen:

«La posición de una persona en una estructura social puede ser juzgada desde dos perspectivas, a saber (1) la consecución real, y (2) la libertad para conseguirla» (A. Sen, 1992: 31).

Veamos estos dos juicios.

⁴ Como señala Griffin (1986: 51), en este último desarrollo del utilitarismo de preferencia, tanto para cumplir con la concepción del bienestar como satisfacción de preferencias informadas como para no dejar completamente fuera el principio de autonomía de las preferencias, se impone al gobierno una tarea difícil. Si el gobierno tuviera que tomar sus decisiones en base a las preferencias globales informadas, tendría que recoger tal cantidad de información sobre las preferencias y planes de vida de los ciudadanos que nunca podría estar seguro de su fiabilidad. Pero, sobre todo, tal tarea requeriría intrusiones tan intolerables en la intimidad que difícilmente podrían constituir un modo aceptable para los ciudadanos de ser gobernados. Ésta es la razón por la que Griffin considera que esta noción de bienestar no debe aplicarse a los asuntos públicos. Sin embargo, otros autores la han desarrollado sin tantos escrúpulos hacia las «dictaduras éticas», p. e., P. Hammond, 1987 y 1991.

Una de las cosas que Sen encuentra más rechazable en el utilitarismo —sea cual sea su versión— es la ceguera que consiente ante cosas que obviamente tienen importancia para juzgar el bienestar de una persona. Una persona puede tener la misma utilidad que otra y, sin embargo, a nadie se le ocurriría decir que tienen el mismo bienestar. Ello puede deberse a que no poseen el mismo conjunto de bienes o no tienen los mismos derechos de acceso a los bienes. Sería el caso de una persona que vive en una sociedad que contiene medidas de protección social —educación, sanidad, seguro de desempleo, etc.— y otra que vive en una sociedad que no tiene tales medidas. Por razones adaptativas, el ciudadano de la segunda sociedad puede sentirse tan satisfecho como el ciudadano de la primera sociedad. Ninguna métrica utilitarista podría seguramente encontrar la diferencia de bienestar entre ambos. Pero supongamos que ambos viven en la misma sociedad con una estructura que les da igual derecho de acceso a recursos sociales amplios, sólo que el primer ciudadano tiene un rico abanico de habilidades para sacar el máximo provecho de esos recursos mientras que el segundo —por ser, por ejemplo, minusválido— no puede. Sin embargo, también por razones adaptativas, ambos están igualmente satisfechos y eso se refleja en que ambos tienen la misma función de utilidad. En ambos casos creo que todos coincidiríamos en que si bien ambos individuos tienen la misma utilidad, no tienen el mismo bienestar⁵. Entonces, ¿cómo hemos de juzgar el bienestar para que tales diferencias puedan ser reconocidas?

El juicio sobre el bienestar de las personas ni puede limitarse a los bienes o recursos disponibles ni a la descripción *standard* de las cosas que se pueden conseguir con esos recursos. Dos personas con la misma cantidad de recursos alimenticios pueden tener niveles nutricionales dispares simplemente por diferencias metabólicas. Así lo que parece importante para hacer un juicio sensible sobre el bienestar de una persona es considerar lo que esa persona consigue realmente hacer con un conjunto de bienes. Sen llama a ese conjunto de cosas las «realizaciones» (*functionings*) que logra alcanzar una persona y que considera que reflejan el modo en que consigue estar⁶. Así el juicio versa sobre los niveles

⁵ Sen ha presentado en muchos lugares su crítica tanto a las versiones tradicionales de utilitarismo como a las modernas —en particular a las bienestarristas—, son especialmente útiles las que se encuentran en A. Sen, 1985a, 1985b y 1987.

⁶ El término «realizaciones» es bastante feo y a uno le gustaría encontrar un sustituto; quizás podría serlo «condiciones de vida». Pero este término pare-

de bienestar que en diferentes facetas alcanza una persona –si está bien nutrido, sano o el grado en que participa en la vida comunitaria son cosas que menciona nuestro autor–. Por consiguiente, una primera característica del juicio es que versa sobre el modo *real* en que está una persona. Pero Sen impone una exigencia más estricta a la hora de formar ese juicio.

Como todo juicio, el juicio sobre el bienestar es una evaluación: dice la bondad de un modo de estar. Lo que Sen, entonces, requiere es que el evaluador determine ese juicio en consonancia con los valores que la persona cuyo bienestar está siendo juzgado atribuya a las realizaciones por ella alcanzadas⁷. Así son los valores del ciudadano –y no los del gobernante– los que deben determinar el juicio relevante sobre su propio bienestar. Y, de este modo, de nuevo se dota al principio de autonomía de su valor en las decisiones públicas (aunque ahora en términos no utilitaristas): al decidir lo que es bueno o lo que es malo para un individuo dado, el criterio último sólo puede ser sus propios valores. El gobernante está, entonces, obligado a adoptar el punto de vista del ciudadano a la hora de juzgar sobre su bienestar y, así también, a la hora de decidir que política mejorará el bienestar, ésta no podrá

ce demasiado ligado a las bases materiales de la vida y así a los bienes. Con «realizaciones» nos referimos a aquellas cosas que realmente consigue una persona y que le permiten ser capaz de gobernar sus condiciones de vida. Por ello nos permite abarcar cosas en principio tan dispares como la nutrición y la salud o «el no avergonzarse de estar entre la gente» (que discutió A. Smith) y el «tomar parte en la vida de la comunidad» (que discutió Townsend en relación a la idea de «pobreza relativa»); cfr. A. Sen, 1983.

⁷ Los valores cumplen también la función importante de permitir entender por qué la persona en cuestión ha seleccionado las realizaciones que ha seleccionado dentro del conjunto de sus capacidades; cfr. A. Sen, 1985a: s. 2. En este sentido es importante hacer notar que en la teoría de Sen se encuentra una compleja estructura de motivaciones personales que intento resumir en el siguiente cuadro:

	BIENESTAR	AGENCIA
CONSECUCIÓN	Consecución de bienestar	Consecución de agencia
LIBERTAD	Libertad de bienestar	Libertad de agencia

Evaluar los objetivos en cada uno de estos campos puede ser una actividad diferente, tanto para el decisor público como para la propia persona. Pero quizá necesaria porque implica discriminar en qué ámbitos está justificada una acción pública para ayudar a un ciudadano; cfr. A. Sen, 1993: 35-6. Sobre la distinción entre estos aspectos de los objetivos personales A. Sen, 1985b y 1992: c. 4.

ser determinada por otra cosa que por los valores de los ciudadanos.

Ahora bien, ¿por qué no bastan las realizaciones para juzgar el bienestar de una persona? ¿Por qué sería necesario también juzgar la libertad que esa persona tiene para conseguirlas? La necesidad de este juicio proviene, en primer lugar, del propio hecho de que tanto la evaluación personal como la social del bienestar incluye considerar las oportunidades reales que se tienen para alcanzar estados valiosos. Se trata así de juzgar el conjunto de estados valiosos entre los que una persona puede elegir. Pero elegir realmente. Si se tratara de la libertad formal de acceder a una realización valiosa, esto no sería muy relevante para los objetivos de bienestar de los ciudadanos. Una sociedad puede disponer de amplios recursos educativos y de formación; pero si al mismo tiempo no facilita los recursos económicos para acceder a ellos, puede que excluya a muchas personas de las oportunidades reales de conseguirlos. Para estas personas, no existe una elección real sobre ellos. Así la evaluación del bienestar de una persona que, pudiendo acceder a ellos, ha renunciado a tener la formación que se le ofrece y el de una persona que de todos modos no hubiera podido acceder a ellos –aunque lo hubiese deseado–, no puede ser la misma. Por consiguiente, el bienestar de una persona no depende sólo de lo que consigue realmente, sino también del conjunto de oportunidades reales de que dispone y entre las que elige.

Estas últimas observaciones nos llevan hacia una razón más fundamental –aunque quizás más controvertida– sobre la importancia de la libertad para el bienestar personal. De lo anterior podría deducirse que la libertad es importante para el bienestar simplemente porque tener más libertad significa que se tienen más alternativas entre las que elegir. Sin embargo, el ejercicio de la elección es importante para el modo de estar en otro sentido: si a una persona se le cerraran todas las alternativas excepto la que de todas maneras considera más valiosa, podría sentir su vida empobrecida en razón de que se ve forzada a llevar un tipo de vida sin elección sobre él. Probablemente ésta sea la razón por la que solemos considerar valioso no sólo alcanzar lo que deseamos, sino también alcanzarlo porque lo hemos elegido⁸. Considerar de este modo

⁸ Recogemos así el espíritu de J. St. Mill cuando señala que «la única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien, *por nuestro propio camino*» (1859: 69; énfasis nuestro).

las cosas nos obliga a pensar el bienestar en términos no ya tan pasivos de satisfacción de preferencias o necesidades, sino en los términos más activos de la *capacidad* que tienen las personas para determinar el modo de vida que llevan⁹. Y ello también restringe qué objetivos sociales un gobierno puede proponerse y el modo en que puede proponérselos.

IV

El enfoque de las capacidades que propone Sen reúne en un solo juicio tanto el valor de las realizaciones que consigue una persona como la libertad para conseguirlas como medida de su bienestar. Pero, estrictamente, un juicio sobre el bienestar de una persona que pueda ser útil para definir objetivos a la actuación pública ha de consistir en una comparación entre sus ideas sobre las características de una vida buena y su capacidad efectiva para realizarlas. Así el ejercicio de la evaluación del bienestar se concentra en determinar el *grado de libertad real*¹⁰ que tiene una persona para llevar el tipo de vida que considera valioso.

Notemos que esta idea de una vida buena puede contener objetivos genéricos comunes a cualquier idea de vida buena y objeti-

⁹ Las capacidades de una persona dependen de las realizaciones alcanzadas; éstas a su vez dependen del uso que pueda hacer de los bienes y de los bienes de que disponga. Como las personas pueden ver restringidas las realizaciones que pueden alcanzar tanto porque sus pautas de uso son desventajosas como porque el acceso a los bienes sea limitado, la medida que dan las capacidades es la de una comparación entre las realizaciones entre las que realmente ha podido elegir y las que ha elegido realmente —dadas sus características personales y los bienes a los que tiene acceso—. Por consiguiente, las capacidades de una persona representan las oportunidades reales de una persona para alcanzar bienestar; cfr. especialmente A. Sen, 1985a: c. 2, 1992: c. 3, y 1993a. Hemos presentado la relación entre todos estos argumentos de una forma más técnica en D. Salcedo, 1994: c. IV, y de una forma más intuitiva en D. Salcedo, 1995.

¹⁰ Esto establece una diferencia que merece la pena hacer notar con otras teorías que hacen de la libertad un objetivo político importante, en particular la de Rawls y Dworkin. Sen sostiene a este respecto «que las comparaciones interpersonales que han de formar parte crucial de la base informativa de la justicia no las pueden proporcionar las comparaciones de las posesiones de *medios* para la libertad (tales como 'bienes primarios', 'recursos' o 'rentas'). En particular, la variabilidad interpersonal en la conversión de bienes primarios en libertad de consecución introduce elementos de arbitrariedad en la teoría rawlsiana sobre las ventajas gozadas por diferentes personas; esto puede ser una fuente de desigualdad e iniquidad injustificada» (1990: 112); cfr. también A. Sen, 1980 y 1992: c. 5.

vos específicos de la persona, así como algún esquema de ordenación de los mismos; todo ello configura –por más vaga que sea su forma– un plan de vida personal. Naturalmente, no todos los objetivos de los ciudadanos tienen el mismo interés para el gobierno. El enfoque de las capacidades señala dos ámbitos en los que el ejercicio evaluativo tiene que detenerse a la hora de establecer el bienestar de los ciudadanos y cómo podría ser mejorado. Pero en la medida en que esos ámbitos son también los ámbitos sobre los que los ciudadanos realizan elecciones a la hora de determinar sus modos de vida, ello impone limitaciones significativas al modo en que pueden ser propuestas actuaciones públicas sobre ellos. Estos ámbitos son los siguientes:

- 1) El ámbito *personal* de las capacidades de una persona; i. e., el ámbito de sus posibilidades físicas, psicológicas, culturales, etc., para alcanzar el tipo de vida que desea.
- 2) El ámbito *social* de las capacidades de una persona; i. e., el de sus oportunidades para alcanzar el tipo de vida que desea.

De estos dos ámbitos quizá en el que más claramente pueda establecerse la imposibilidad de mejorar el bienestar de los ciudadanos sin respetar su autonomía es en el primero. Puesto que en principio se pueden encontrar tantos planes de vida como ciudadanos, distintas personas pueden valorar de distinta manera un mismo conjunto de medidas propuestas para mejorar sus habilidades para sacar provecho de los recursos a los que tienen acceso. La experiencia particular que se tiene en los servicios sociales sobre esta cuestión puede ser ilustrativa.

Cuando se proponen a los clientes de dichos servicios objetivos de actuación que no valoran o valoran menos no sólo no se tiene éxito en ayudarlos, sino que además se enturbian de tal modo las relaciones entre trabajador social y cliente que hace muy difícil poderlos ayudar en el futuro. Por el contrario cuando se evalúan de forma compartida las realizaciones que alcanza una persona –la vida que lleva– y las oportunidades que tiene para elegir y alcanzar esas realizaciones –la libertad de llevar la vida que lleva–, no sólo se alcanza un mejor juicio sobre el bienestar de la persona, sino que se pueden proponer objetivos que ella puede fácilmente reconocer como propios. Un procedimiento compartido de toma de decisiones no sólo garantiza la eficacia de las actuaciones públicas, sino que además reconoce el papel fundamental que tiene el respeto por la autonomía de los ciudadanos en la toma de esas decisiones.

El ámbito social de las capacidades, sin embargo, presenta cuestiones más difíciles para las relaciones entre autonomía y bienestar. Las oportunidades de los ciudadanos para alcanzar tipos de vida deseables depende de las características legales, políticas y económicas de la sociedad en que viven. De modo que las varias realizaciones que una persona puede conseguir dependen no sólo de sus características personales, sino también de sus características sociales y económicas. Éstas pueden ser comprendidas en buena medida en términos de derechos legales sobre diferentes conjuntos de bienes a los que una persona puede acceder, incluidos también los derechos legales de producción e intercambio de esos bienes. Naturalmente, el conjunto real de tales derechos de una persona dependerá a su vez de su dotación inicial y, en particular, de sus propiedades¹¹. No obstante, lo característico del enfoque de las capacidades es que no considera que los bienes tengan valor en sí mismos para proporcionar objetivos a la acción pública. La razón, como ya hemos mencionado, reside en que un mismo conjunto de bienes a los que dos personas tengan derechos legales puede que no contribuyan de la misma manera a la capacidad de realizar una vida valiosa para cada una de ellas. Así el objetivo de la acción pública no debe reducirse a ampliar los derechos legales de acceso a los bienes de los ciudadanos. Más bien se trata de promover la libertad de bienestar, objetivo que exige un análisis discriminativo riguroso de aquello que la limita. Tal análisis podría determinar que la limitación está en los derechos de acceso a los bienes que esa persona tiene. Pero aún en tal caso, se debe recordar que este último análisis versa sobre algo que sólo es un medio para un fin ulterior¹².

¹¹ Esta estructura general sobre el papel de los derechos legales ha sido utilizada por A. Sen para estudiar los fenómenos del hambre en el mundo como «fallos en los derechos» en contraposición a la visión ortodoxa de un descenso en la disponibilidad de alimento, cfr. A. Sen, 1976 y 1977a. La estructura formal del análisis puede hallarse en A. Sen, 1981.

¹² Centrarse en los bienes equivaldría a considerar que existen algo así como necesidades objetivas que satisfacen, sin tener en consideración las características personales y los valores que definen el modo de estar de una persona. El enfoque de las necesidades lleva de forma parsimoniosa a considerar que los bienes son intrínsecamente valiosos porque satisfacen necesidades humanas. Por el contrario en el enfoque de las capacidades los bienes son instrumentalmente importantes: su valor depende de que permitan a las personas llevar el tipo de vida que valoran; cfr. A. Sen, 1987: 25. Hemos presentado una crítica del enfoque de las necesidades en relación a la determinación de objetivos para el trabajo social en D. Salcedo, 1995.

Así es bastante fácil que los derechos de propiedad e intercambio no garanticen ni que las personas vean caer su nivel de vida por debajo del nivel de pobreza de la sociedad –p. e., por una recesión económica– ni que puedan expandir sus capacidades básicas. Otros derechos –seguro de desempleo, acceso a la sanidad y a la educación, etc.– se requieren tanto para *proteger* como para *promover* la capacidad de los ciudadanos para vivir bien. Sin embargo, ambos aspectos de la acción pública no pueden diferenciarse por el tipo de bienes que protegen o promocionan, sino por el tipo de valores a los que sirven.

Ciertamente, la acción pública para la protección del nivel de vida de los ciudadanos puede realizarse asegurándolos contra los «fallos» del sistema de derechos legales y así requiere medidas generales de seguridad social valiosas para cualquier plan de vida. Por el contrario, la acción pública de promoción de las capacidades básicas requiere una evaluación fina de lo que cada persona requiere para llevar una vida que le merezca la pena vivir. P. e., si una persona afectada por una larga enfermedad termina perdiendo su empleo y así su conjunto de derechos de acceso a bienes se ve muy reducido, probablemente con medidas generales de protección contra el desempleo y derechos de acceso a recursos sanitarios pueda mantener su nivel de vida. Pero si por la misma razón, también ha perdido muchas de sus capacidades para la interacción social –p. e., por que su conducta emocional o su capacidad de comunicación se ha deteriorado–, entonces la promoción de estas capacidades requerirá medidas especialmente diseñadas para su plan de vida particular¹³. El enfoque de las capacidades lo que señala es que las personas son diferentes no sólo en su oportunidad de acceder a los bienes, sino también en la de convertir estos bienes en realizaciones valiosas para ellos.

Sen reúne todas las formas requeridas de intervención pública para promover la libertad de bienestar bajo la expresión «seguridad social» con la intención de subrayar el carácter de un objetivo que se persigue por medios públicos en contraposición a su significado normal de un conjunto de estrategias de intervención propias de una administración social¹⁴. Así se puede evitar el presunto paternalismo de las mismas al admitir que

¹³ Puede verse lo que esta concepción requiere para el estudio y desarrollo de medidas para la evaluación de programas asistenciales aplicados a grupos o poblaciones enteras en D. Brock, 1993: s. 3.

¹⁴ Piénsese que –sólo a modo de ejemplo, pero de una manera típica– las escalas de la seguridad social se basan en la cantidad de dinero que el gobierno

«la acción pública en relación a la seguridad social no es sólo un asunto de la acción del Estado, ni una cuestión de caridad, ni siquiera de algún tipo de benevolente redistribución. El activismo de lo público, la unidad y solidaridad de la población concernida y la participación de todos aquellos que están implicados son características importantes de la acción pública en relación a la seguridad social» (J. Drèze - A. Sen, 1989: 16-7).

La participación de los ciudadanos de nuevo aparece como un elemento esencial, esta vez para la determinación de las políticas gubernamentales. Ya sea colaborando en su realización, ya sea presionando para que se pongan en marcha políticas más adecuadas, la respuesta de los ciudadanos constituye un incentivo poderoso para motivar a un gobierno a poner en marcha programas de protección y de promoción del bienestar. Pero todo esto comienza a dibujar una imagen del gobierno diferente a la de aquel espectador imparcial que «inventaba» las preferencias informadas de los ciudadanos ofrecida por el utilitarismo.

V

La idea que estamos defendiendo aquí es que las decisiones políticas habrían de respetar las concepciones de los individuos sobre su propio bienestar. Esto es lo que el principio de autonomía enarbolado por el utilitarismo prometía y la razón por la que muchos siguen considerando esta filosofía política tan atractiva. Pero hemos mostrado que el utilitarismo no la cumple. Su noción de bienestar como satisfacción de preferencias y el principio de equidad no se lo permiten. Pero no por eso la idea debe de ser abandonada. El reto que se nos presenta consiste en encontrar un modo de hacerla coherente con una noción de bienestar útil para la determinación de políticas públicas y con una noción de equidad que haga aceptables los procedimientos de decisión política.

Sería tentador buscar una salida al problema negando cualquier validez a la autonomía en los procesos políticos. La escuela habermasiana¹⁵ ha intentado hacerlo criticando la noción «nega-

está dispuesto a pagar a las personas que están en una situación de necesidad reconocida y demostrable.

¹⁵ Bajo el rótulo «filósofos habermasianos» agrupo a autores que defienden un procedimiento ideal de deliberación para legitimar las decisiones democráti-

tiva» de autonomía y defendiendo que sólo hay autonomía de preferencias cuando éstas se forman en condiciones adecuadas. Naturalmente, eso no es valorar la autonomía por sí misma, sino por criterios ajenos de racionalidad o justicia¹⁶. Así habría una «buena» y una «mala» autonomía. El punto de partida serían las decisiones del gobierno sobre la adjudicación de derechos. Ese estado inicial conformaría las preferencias de los ciudadanos, de forma que si la asignación inicial es justa, los ciudadanos tendrán preferencias justas; en caso contrario, no las tendrán. Pero en cualquier caso, no tendría sentido que el gobierno justificara sus decisiones en base a las preferencias que se generan a partir de sus decisiones. La imagen que, entonces, se presenta de las relaciones entre gobierno y ciudadanos se defiende en términos de la concepción clásica de la política:

«La concepción clásica supone un pueblo relativamente homogéneo y valora la participación política de la ciudadanía del Estado. En la concepción clásica, el Estado está interesado conscientemente en el carácter de los ciudadanos; busca inculcarles y aprovecharse de un compromiso con el bien público. Platón dijo que la política es el «arte que se ocupa del cuidado de las almas»; y, bajo la concepción clásica, es la virtud cívica, no el interés privado, la fuente de la conducta política» (C. Sunstein, 1991: 3).

Me interesa destacar que esta manera de ver las cosas lleva a una defensa de un ideal político de democracia caracterizado como «deliberativo» y «participativo» que se declara contrapuesto a la concepción moderna de la política –favorecida también por el utilitarismo de preferencia– según la cual el objetivo del gobierno es encontrar modos adecuados de agregar los intereses de los ciudadanos. Mientras que estos teóricos encuentran en la falta de una «verdadera» autonomía las razones para concebir la política como un asunto de deliberación y participación ciudadana, lo que yo quiero defender es que, en efecto, la política es un asunto de

cas en contra de lo que ellos consideran modelos económicos de agregación, negociación o cualquier otro tipo de interrelación entre los ciudadanos modelada según el mecanismo de mercado. Tengo *in mente* a autores como Cohen (1989), Cohen y Rogers (1983), Elster (1983 y 1986), Manin (1983) y Sunstein (1986 y 1991).

¹⁶ La discusión sobre la «autonomía» de las preferencias y deseos que parece haber inspirado a todos estos autores es la que se encuentra en J. Elster, 1983: c. I.3.

deliberación y participación ciudadana *en razón* del respeto que se debe a la autonomía de los ciudadanos –y, por consiguiente, hablaré de «deliberación» y «participación» en un sentido diferente al que ellos proponen–.

El problema aquí también es qué hacer con las preferencias que no quisiéramos que tuvieran peso social. Recordemos que el utilitarismo de preferencia se enfrentaba a este problema y la solución que le daba terminaba por dejar sin valor al principio de autonomía. Lo que, en cambio, nos proponen los filósofos habermasianos es que tales preferencias sean *transformadas* a través de la discusión pública racional. Se confía en que tal debate cambie hasta tal punto las preferencias de los ciudadanos que les permita alcanzar un acuerdo unánime y así se hagan innecesarios los procedimientos agregativos de la elección social. Naturalmente, eso sería posible si no hubiera una pluralidad de valores últimos. Habiéndola, ¿cómo se habrían de resolver las diferencias legítimas sobre las opciones sociales? Estos filósofos no tienen mucha dificultad en señalar que, puesto que las decisiones gubernamentales no tienen que justificarse por las preferencias de los gobernados, entonces es legítimo no tener en cuenta –y si es necesario censurar–, aquellas preferencias que no contribuyan al bien común. Uno sospecha que la noción de bien común se extrae aquí de alguna visión que tienen los gobernantes en sus sueños. Lo que es cierto es que la autodeterminación colectiva tiene prioridad sobre la autodeterminación individual.

El problema que presentan las preferencias «indeseables» a la concepción de las capacidades es mucho menos grave y permite establecer un equilibrio razonable entre autonomía y bienestar. El enfoque de las capacidades señala tres ámbitos sobre los que el ejercicio evaluativo tiene que detenerse a la hora de establecer el bienestar –mejor, la calidad de vida– de una persona. Ellos identifican objetivos para la política social. Pero en la medida en que en esos tres ámbitos también los ciudadanos realizan elecciones a la hora de configurar una vida que les valga la pena vivir, ello restringe de forma significativa la forma en que pueden ser propuestas políticas de protección y promoción de la calidad de vida. Estos ámbitos son los siguientes:

- 1) El conjunto de bienes que posee una persona o a los que les da derecho la estructura social.

- 2) El conjunto de «funciones de uso» que queda determinado por las características de la persona –ya sean físicas, psicológicas, de formación, etc.–.
- 3) El conjunto de valores personales que siente que son importantes para que su vida tenga sentido.

Estos tres ámbitos son el punto de referencia constante en las evaluaciones de la calidad de vida que, entonces, adquieren un carácter especial.

Tales evaluaciones deben consistir, en primer lugar, en establecer una lista de realizaciones valiosas que se puedan alcanzar a partir de los bienes disponibles. Esta lista no es única, sino que dependerá del ejercicio evaluativo que se pretenda llevar adelante. En los casos en que el ejercicio se centre en capacidades básicas para casi cualquier plan de vida, la lista puede ser fácil de establecer y poco controvertida –como en el caso de la evaluación de la pobreza o, quizás, de la salud–. En otros será más difícil. Pero en unos y otros, la selección y descripción de las realizaciones a tener en cuenta tendrán que hacerse con un ojo puesto en los valores que son importantes para los ciudadanos. Sólo ellos garantizan que no se incluyen realizaciones poco significativas y que los juicios sobre el modo de estar de los ciudadanos son reconocibles por ellos.

En segundo lugar, la evaluación de la calidad de vida deberá hacer visible el tipo de cosas que restringen las elecciones de la persona tanto en el ámbito de los bienes como en el de las «funciones de uso». Esto equivale por sí mismo a definir objetivos de política social tanto en el terreno de la protección como en el de la promoción de las capacidades de las personas para realizar sus ideas de una vida buena. Estos objetivos pueden definirse tanto en el ámbito de los bienes o recursos –probablemente con políticas generales que amplíen los derechos sociales– como en el ámbito de la mejora de las habilidades sociales de las personas a través de programas específicos para grupos definidos de la población.

El problema de las preferencias endógenas que preocupa a los filósofos habermasianos no se plantea aquí, puesto que el ejercicio evaluativo no depende de los estados subjetivos de los individuos. Las capacidades básicas de una persona se evalúan independientemente de los deseos o preferencias por esas capacidades (A. Sen, 1980-81: 209-10). De tal modo que si una persona se siente satisfecha con un bajo nivel de capacidades básicas, simple-

mente porque no tiene expectativas personales o sociales de obtener más oportunidades –los típicos casos en los que el conformismo de las víctimas de la pobreza es el mejor aliado de las estructuras que la generan–, la evaluación no admitirá que esa persona está igual de bien que otra persona con un nivel más alto de capacidades aunque esté igualmente satisfecha¹⁷. La evaluación no se centra en el grado o la intensidad de la satisfacción, sino en las diferencias en las capacidades mismas tomando en cuenta tanto las realizaciones que alcanza como las oportunidades que tiene para alcanzarlas según un índice objetivo.

Asimismo el ejercicio evaluativo puede hacerse cargo de las diferencias de dos situaciones personales que la mera métrica de las preferencias no es capaz de distinguir. Dos personas pueden tener un conjunto de oportunidades muy desigual, pero el mismo conjunto de realizaciones y el mismo grado de satisfacción. Sería el caso de una persona que por condicionamientos sociales y culturales, considera que debe sacrificar su propio bienestar al de su familia. Siendo una persona convencida de esos valores –p. e., sus creencias religiosas le dan el valor necesario–, encuentra satisfacción en ese modo de vida. Sus oportunidades de elegir entre varios modos de vida son amplias. Pero el tipo de vida que lleva realmente no es muy diferente de la vida que lleva otra persona que tiene lo mínimo para sobrevivir. Esta última persona tampoco se siente más insatisfecha. Ambas pertenecen a la misma sociedad y cultura y creen que en una vida posterior serán recompensadas. Ambas tienen preferencias igualmente satisfechas; ambas tienen el mismo modo de vida. Pero la calidad de vida de ambas es diferente.

Mientras que la vida que lleva la primera persona es una elección entre otras posibles, la segunda no ha tenido elección. La primera persona ha decidido sacrificar sus objetivos de bienestar a otra clase de objetivos y así anteponer la realización de un ideal personal de renuncia a otros valores «materiales». La segunda persona aun creyendo en los mismos valores, no ha tenido opción. Lleva la vida que lleva simplemente porque sus recursos son escasos o sus posibilidades de uso de los recursos no son muy buenas.

¹⁷ Lo característico de los deseos y preferencias es que a un nivel más bajo de consecuciones también disminuye el deseo por esas consecuciones, de tal manera que el grado de satisfacción se mantiene. Éste es el origen de las preferencias endógenas y, en particular, de las adaptativas; cfr. J. Elster, 1983: c. III.4.

Ambas tienen las mismas realizaciones y las mismas satisfacciones. Pero en términos de calidad de vida, en términos de libertad para conseguir bienestar, la diferencia es notable. Un índice de capacidades puede establecer estas diferencias y así avalar programas sociales, porque es capaz de discriminar entre lo que las personas hacen y lo que realmente pueden hacer.

Naturalmente, el problema de qué decisiones llevar adelante en relación a la protección y promoción de las capacidades de los individuos no es ya un ejercicio que deba depender de los criterios de los individuos exclusivamente. En esto se requiere de nuevo un punto de vista social. Pero si la autonomía política de los ciudadanos es tomada en serio, tal punto de vista social no será construido a partir de las buenas intenciones de un gobernante, por más imparcial y simpatético que nos lo imaginemos. En mi opinión, el punto de vista de la sociedad como conjunto sólo se puede concebir como fruto de un acuerdo o consenso social. Son la deliberación y el diálogo sobre las políticas en el seno de la sociedad los procedimientos por los que pueden establecerse los criterios sobre qué condiciones de vida son aceptables o inaceptables para esa sociedad y qué debe de hacerse para mejorarlas¹⁸. Aquí de nuevo son los procedimientos agregativos de la teoría de la elección social los que garantizan que la evaluación social es una función de los valores individuales.

VI

La necesidad de procedimientos agregativos, como ya mencionamos, se debe a la posibilidad cierta de que no haya valores comunes últimos sobre los que obtener un consenso por simple eliminación y transformación de las preferencias egoístas de los ciudadanos. El desacuerdo es una realidad con la que hay que contar y necesitamos algún procedimiento para tomar decisiones en ausencia de la unanimidad. En la propuesta de las capacidades esto se puede emprender si la divergencia en la evaluación que los ciudadanos hacen de su propio bienestar no es demasiado extre-

¹⁸ En los últimos años se ha generado una corriente sociológica que ha intentado establecer fronteras de pobreza por referencia a las opiniones de la sociedad. Pueden encontrarse en ella algunas tendencias divergentes, pero todas ellas subrayan los valores de democracia y ciudadanía como compromisos esenciales de este enfoque. Trabajos destacados de esta corriente son los de J. Mack - S. Lansley, 1985; B. van Praag, et al., 1980 y 1982; y J. H. Veit-Wilson, 1987.

ma. Se pide que los ciudadanos valoren el vector de sus realizaciones de forma que posiblemente se pueda obtener un ordenamiento parcial que representa su bienestar. Distintas personas naturalmente tendrán distintos ordenamientos, pero posiblemente la intersección de tales ordenamientos nos permita obtener un criterio común de bienestar. Si las personas tuvieran funciones de valoración idénticas, encontrar un criterio común no presentaría problemas. No siendo así, lo más que podemos esperar es que en la medida en que al menos parcialmente coincidan, se podrán establecer tanto comparaciones interpersonales como un criterio común de bienestar.

No obstante, algunas consideraciones sobre la naturaleza de estos juicios de valor restringen la posibilidad de desacuerdo. Si utilizamos alguna notación podremos entenderlo mejor:

x_i = el vector de bienes que posee la persona i .

$c(.)$ = la función de convertir un vector de bienes en un vector de características de esos bienes.

$f_i(.)$ = la «función de utilización» de i que refleja el uso que i puede realmente hacer de los bienes (i. e., las características que puede conseguir realmente de los bienes).

Mientras que los bienes tienen unas características que pueden ser descritas sin referencia a las características personales, lo que una persona consigue hacer con esos bienes —las características de esos bienes que logra realmente obtener— es un asunto que depende de su función de utilización. Así las realizaciones de una persona constituyen el vector de las características que logra alcanzar realmente dado el conjunto de bienes y el uso que logra hacer de ellos; a este vector lo nombramos b_i que se define así:

$$b_i = f_i(c(x_i))$$

Este vector, por tanto, refleja el grado en que una persona está nutrida o está sana o participa en la vida de su comunidad, etc. Estos «estares» pueden ser evaluados y así el juicio sobre cómo está la persona, su bienestar, será una evaluación de ese vector. Si v_i es la función de evaluación de la persona i , entonces el valor del vector de realizaciones b_i tiene la siguiente forma:

$$V_i = v_i(f_i(c(x_i)))$$

o en término más simples:

$$V_i V_i(b_i)$$

Lo que me interesa señalar es que este juicio de valor sobre el bienestar de las realizaciones alcanzadas por una persona puede ser, ciertamente, diferente del juicio de valor de otra persona. Pero las diferencias de esos juicios no se deberán a diferencias en las realizaciones. De tal manera que dos estados de una misma persona sólo serán valorados de distinta manera si —como un asunto de necesidad lógica— difieren en sus realizaciones; i. e., si sus vectores b_i no coinciden.

La razón de ello estriba en que estos juicios de valor, a diferencia de los juicios de utilidad, no tienen un contenido descriptivo independiente. Valorar algo por su utilidad ya sea por la felicidad que procura o por el deseo que satisface, es valorarlo en términos de unas características que existen y pueden ser descritas, de tal manera que el juicio establece una conexión empírica entre los bienes y los estados mentales relacionados. Por el contrario, la función de valoración de las realizaciones es enteramente superviniente sobre el contenido descriptivo de esas realizaciones (A. Sen, 1985a: 56-7). Este carácter de los juicios de bienestar permitiría establecer —si definiésemos de una forma muy exigente la condición de «ser superviniente»— que dos personas habrían de valorar del mismo modo dos vectores de realizaciones coincidentes. Pero el respeto a la autonomía de los ciudadanos en la determinación de sus valoraciones nos impide esta salida tentadora. Los desacuerdos existen y la teoría debe recogerlos, aunque tal cosa cree más dificultades.

Los juicios de bienestar no los realiza un observador externo que atribuye valoraciones a los ciudadanos. Son ellos mismos los que los establecen y eso es lo que señala el subíndice i en v_i ; que indica que la posición del evaluador puede ser determinante de la valoración de un modo de estar. Así diferentes personas pueden estar en desacuerdo simplemente por diferencias en los valores relativos a su posición como agentes¹⁹. En ese caso sólo la argu-

¹⁹ Si los ciudadanos tuvieran sólo objetivos de bienestar, posiblemente sería razonable suponer que en tanto maximizadores de su bienestar, elegirían la misma función $v_i(\cdot)$ de entre el conjunto de sus valores V_i . Pero como vimos en la anterior sección las personas pueden considerar otros valores e ideales

mentación y la discusión pueden reducir las desavenencias. Pero, en cualquier caso, las evaluaciones de realizaciones determinarán al menos ordenamientos parciales (reflexivos y transitivos) que pueden representarse a través de mapas de indiferencia. Y sería raro que la representación en estos mapas de las curvas de indiferencia de los ciudadanos no coincidiesen al menos parcialmente. La intersección de las mismas reflejaría el criterio común sobre lo que se considera una calidad de vida aceptable en esa sociedad.

Mientras que establecer un criterio común de bienestar es simplemente determinar qué realizaciones coinciden en valorar los ciudadanos realmente, establecer un criterio común para la libertad de bienestar es un asunto más abstracto de justicia social. La libertad de bienestar depende del conjunto de capacidades, i. e., del conjunto de realizaciones que los ciudadanos tienen a su disposición y entre las que eligen algunas que terminan constituyendo su modo de vida –al menos en el plano de los objetivos de bienestar–. Lo que la política social en este terreno tendría que proponerse es proteger y mejorar las oportunidades reales –la libertad de bienestar– que tienen los ciudadanos para elegir el tipo de vida que quieren llevar. La importancia social de que cada uno tenga un amplio ámbito de elección ya ha sido argumentada (cfr. s. III). Si se acepta tal argumentación, entonces el problema es cómo determinar qué libertad de bienestar ha de permitir una sociedad. Puesto que, ciertamente, no todas las capacidades son igualmente importantes desde el punto de vista social: tener la capacidad de desplazarse no tiene el mismo valor que la capacidad de jugar al fútbol. Así, la cuestión es: ¿qué realizaciones la sociedad ha de considerar valioso proteger y promover de forma que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de elegir-las? Creo que para resolver este problema también son útiles los procedimientos de la teoría de la elección social.

prioritarios –valores deontológicos, de derechos o de integridad (según la clasificación de Nagel)– sobre los de bienestar. De tal modo que el juicio sobre la bondad de un modo de estar incluye no sólo la evaluación de las realizaciones, sino también la consideración que le merece a la persona que realiza la evaluación. En este sentido son juicios posicionales y cualquier persona que estuviera en la misma posición habría de coincidir en el juicio. Sobre la naturaleza de estos juicios, cfr. A. Sen, 1983b y 1985b. Hemos discutido las características de estos juicios en relación con la de los juicios utilitaristas en D. Salcedo, 1991.

VII

El propósito del enfoque de las capacidades es señalar a éstas como el espacio en el que debe medirse la desigualdad social y, en consecuencia, defender como criterio de justicia social la igualdad de capacidades –lo que excluye otros espacios de evaluación y otros criterios como el de la renta, la utilidad, los bienes primarios, etc.–. De forma que tanto la medición –en qué estado se encuentra la sociedad– como las propuestas para remediar la desigualdad descubierta –qué política social recomendaremos– dependen de qué valores atribuyan los individuos particulares a las capacidades. El ejercicio probablemente no revestirá demasiadas dificultades si nos centramos en capacidades básicas como las de estar bien nutrido, tener una vivienda, estar sano o participar en actividades sociales. Tener las oportunidades para alcanzar estas cosas e incluso de alcanzarlas en un mayor grado seguramente concitaría la unanimidad de los ciudadanos de cualquier sociedad. Pero más allá de estas realizaciones básicas, el desacuerdo también es casi seguro e imponer una lista ordenada de realizaciones sería como mínimo una forma de perfeccionismo social que si no está basado en un acuerdo previo, implicaría también una forma de paternalismo contrario al respeto de la autonomía política de los ciudadanos. Formar, por tanto un juicio social sobre qué libertades de bienestar proteger y promover requerirá el uso de algún método de agregación de los juicios particulares. En particular, creo que se habría de pensar en algún tipo de negociación en la que por la deliberación y discusión pública de las alternativas, los ciudadanos alcanzarán un pacto social sobre las grandes líneas de una política de seguridad social.

No deseo extenderme en este momento en la comparación de los procedimientos que podrían proponerse. Simplemente señalaré las características que creo habría de cumplir un procedimiento de toma de decisiones públicas que respetase la autonomía de los ciudadanos.

En primer lugar, habría de ser un procedimiento no de agregación de intereses individuales –cosa, creo, que con razón criticarían nuestros filósofos habermasianos–, sino más bien de agregación de juicios individuales sobre asuntos sociales. La razón estriba en que la cuestión sobre la que habría que deliberar, negociar y, finalmente, decidir es sobre qué políticas alternativas llevar adelante. Cada una de las partes ordenaría las alternativas en términos de su propia concepción del bien social. De tal mane-

ra que no sería ni una cuestión de decidir qué hacer dados los intereses de las partes —una decisión a ser tomada por un juez que arbitra entre las partes— ni de alcanzar un juicio sobre el bienestar social en base a los intereses particulares de los ciudadanos. Esto último porque suponemos que ya ha sido hecho al establecer un criterio común sobre lo que se considera un modo de vida aceptable en la sociedad. Así lo que estamos intentando definir es un procedimiento para tomar decisiones del tipo que se requiere en las comisiones institucionales en las que las partes defienden sus juicios sobre el bien social. Esto también excluye que el procedimiento sea el de agregar juicios individuales sobre el bienestar social en un juicio social al modo de las funciones de bienestar social utilitarista. La razón es que este procedimiento requeriría un decisor social que conjeturara un juicio en nombre de las partes. En nuestro procedimiento cada una de las partes retiene el derecho de expresar su propio juicio²⁰.

En segundo lugar, dicho procedimiento articula la idea de que es un asunto social evaluar qué libertades o derechos sociales han de ser garantizados y no algo que debe quedar fuera del juicio social. De este modo rechazamos la crítica liberal que considera que el ámbito de la elección social habría de estar limitado procedimentalmente por los «derechos iniciales» de los ciudadanos²¹. La razón de este rechazo reside en que si la sociedad permite que

²⁰ Un pequeño esquema sobre los distintos tipos de agregación puede ayudarnos a explicar el tipo de procedimiento que estamos delineando.

propósito de la agregación/ elementos que se agregan	intereses particulares	juicios individuales sobre el bien común
decisiones sociales	juez que arbitra entre partes	procedimientos de comisión
juicios de bienestar social	indicadores sociales	funciones de bienestar social

Nuestro procedimiento según esta clasificación se propondría alcanzar decisiones sociales agregando juicios sobre el bien común. Sobre esta clasificación y sobre los problemas de definir reglas de elección social en cada uno de estos ámbitos cfr. A. Sen, 1977b.

²¹ La crítica prototípica a la que nos referimos se encuentra en R. Nozick (1974: 164-6), pero es la posición *standard* del liberalismo contractualista moderno: los derechos «son lo que cada persona trae a la mesa de negociación, no lo que saca de ella» (D. Gauthier, 1986: 222). Para nosotros, los derechos, en cambio, son una fuente de valor social de modo que es bueno para la sociedad que existan y sean respetados; cfr. D. Salcedo, 1988.

los ciudadanos elijan su modo de vida y garantiza los recursos para hacerlo, la sociedad como conjunto está mejor. Sin embargo, creo que nuestro procedimiento de negociación y el que propone Sugden (1989) –inspirado en el de Gauthier– no son opuestos, puesto que ambos se desarrollan en un nivel post-constitucional en el que ya están establecidos derechos básicos. Así también nuestro modelo podría defender que la imagen del gobierno es la del «Presidente Ideal» –imagen contraria a la del «Decisor Ideal» del utilitarismo– que preside la mesa de negociación:

«Su responsabilidad es guiar a las partes contratantes hacia un resultado que sea aceptable no para él mismo, sino para cada una de ellas. Ha de asegurar que cada persona sea plenamente consciente de las consecuencias de sus decisiones, de forma que nadie sea manipulado por las habilidades persuasorias, las tácticas o la mejor información de otras personas para llegar a un acuerdo que después vería contrario a sus intereses» (R. Sugden 1989: 79).

Naturalmente, a nuestros negociadores –al contrario que a las partes contratantes de los procedimientos contractualistas– sí les importa el punto de vista social. De hecho sobre lo que negocian es sobre qué capacidades protegerán y promocionarán como sociedad. Y por ello las recomendaciones de nuestro Presidente Ideal sobre qué sería racional aceptar en una situación de negociación dada habrán de apelar al punto de vista social. De tal manera que aunque no todos reconozcan igual importancia social a las mismas capacidades ni las jerarquicen del mismo modo, lo que sí reconocen todos es que no vale la pena vivir en una sociedad que no ofrezca oportunidades a sus ciudadanos de escoger el tipo de vida que valoran. La decisión final dependerá de muchos factores, incluidas las propias concepciones sociales de los que negocian. Pero el papel del gobierno en todo esto está limitado a conducir el debate, a facilitar la negociación y a desarrollar el pacto social.

A modo de resumen final, señalaré que el enfoque de las capacidades de Sen –en la forma especial en que lo hemos entendido y desarrollado aquí (no estoy seguro si de una manera muy ortodoxa)– dibuja un modo de relación entre gobierno y ciudadanos en el que la participación de éstos en el propio gobierno trata de asegurar que las razones de bienestar social no excluyan la autonomía política en el proceso de toma de decisiones públicas. La idea que nos motiva a realizar esta propuesta es la de que si los ciudadanos no podemos o no queremos defender activamente nues-

tros intereses, estamos concediendo al gobierno la libertad de tener en cuenta sólo los suyos. Algo cuyas penosas consecuencias estamos observando demasiado a menudo en estos últimos tiempos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BROCK, D. (1993), «Quality of Life Measures in Health Care and Medical Ethics», en: M. C. Nussbaum - A. Sen (ed.) (1993), pp. 95-132.
- DREZE, J. - SEN, A. (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon P..
- COHEN, J. (1989), «Deliberation and Democratic Legitimacy», en: A. Hamlin - P. Pettit (eds.) (1989), pp. 17-34.
- COHEN, J. - ROGERS, J. (1983), *On Democracy*, Harmondsworth: Penguin.
- DWORKIN, R. (1978), *Taking Rights Seriously*, Londres: Duckworth.
- ELSTER, J. (1983), *Uvas amargas*, tr. de E. Lynch, Barcelona: Península, 1988.
- ELSTER, J. (1986), «The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory», en: J. Elster - A. Hylland (ed.) (1986), pp. 103-32.
- ELSTER, J. - HYLLAD, A. (eds.) (1986), *The Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge: Cambridge U. P..
- ELSTER, J. - ROEMER, J. E. (eds.) (1991), *Interpersonal Comparisons of Well-Being*, Cambridge: Cambridge U. P..
- FEIWELL, G. R. (ed.) (1987), *Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy*, London: Macmillan.
- GAUTHIER, D. (1986), *Morals by Agreement*, Oxford: Oxford U. P..
- GRIFFIN, J. (1986), *Well-being*, Oxford: Clarendon P..
- HAMLIN, A. - PETTIT, P. (eds.) (1989), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford: Blackwell.
- HAMMOND, P. (1987), «On Reconciling Arrow's Theory of Social Choice with Harsanyi's Fundamental Utilitarianism», en: G. R. Feiwel (ed.) (1987), pp. 179-221.
- HAMMOND, P. (1991), «Interpersonal Comparisons of Utility: Why and How They Are and Should Be Made?», en: J. Elster - J. E. Roemer (eds.) (1991), 200-54.
- HARE, R. M. (1988), «Comments», en: D. Seanor - N. Fotion (eds.) (1988), pp. 199-293.
- HARSANYI, J. C. (195~), «Cardinal Welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility» en: J. C. Harsanyi (1976),

- HARSANYI, J. C. (1975), «Non-Linear Social Welfare Functions: Do Welfare Economists Have a Special Exemption from Bayesian Rationality?», en: J. C. Harsanyi (1976), pp. 64-85.
- HARSANYI, J. C. (1976), *Essays on Ethics, Social Behaviour and Scientific Explanation*, Dordrecht: D. Reidel Pu.
- HARSANYI, J. C. (1977), «Morality and the Theory of Rational Behaviour», en: A. Sen - B. Williams (eds.) (1982), pp. 39-62.
- HARSANYI, J. C. (1993), «Expectations Effects, Individual Utilities and Rational Desires», en: B. Hooker (ed.) (1993), pp. 115-126.
- HOOKE, B. (1993), *Rationality, Rules and Utility. New Essays on the Moral Philosophy of R. B. Brandt*, Boulder - S. Francisco Oxford: Westview P..
- MACK, J. - LANSLEY, S. (1985), *Poor Britain*, London: George and Allen Unwin.
- MANIN, B. (1987), «On Legitimacy and Political Deliberation», *Political Theory*, 15, pp. 388-68.
- McMURRIN, S. M. (ed) (1987), *Libertad, igualdad y derecho*, trd. de G. Valverde, Barcelona: Ariel, 1988.
- MILL, J. St. (1859), *Sobre la libertad*, trd. de P. de Azcárate, Madrid: Alianza, 1986.
- NOZICK, R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Oxford: Blackwell.
- NUSSBAUM, M. - SEN, A. (eds.) (1993), *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon P..
- SALCEDO, D. (1988), «Derechos y bienestar», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 28, pp. 271-94.
- SALCEDO, D. (1991), «Consecuencialismo e imparcialidad», *Revista de Filosofía*, 4, pp. 163-90.
- SALCEDO, D. (1994), *Elección social y desigualdad económica*, Barcelona: An-thropos.
- SALCEDO, D. (1995), «Necesidades, capacidades y objetivos del trabajo social», *Revista de Treball Social*, (en prensa).
- SCANLON, T. (1991), «The Moral Basis of Interpersonal Comparisons», en: J. Elster - J. E. Roemer (eds.) (1991), pp. 17-44.
- SCANLON, T. (1993), «Value, Desire and Quality of Life», en: M. Nussbaum - A. Sen (eds.) (1993), pp. 185-200.
- SEANOR, D. - FOTION, N. (eds.) (1988), *Hare and Critics*, Oxford: Clarendon P..
- SEN, A. (1976), «Famines as Failures of Exchange Entitlements», *Economic and Political Weekly*, 11 (vol. esp.).
- SEN, A. (1977a), «Starvation and Exchange Entitlements: A General Approach and Its Application to the Great Bengal Famine», *Cambridge Journal of Economics*, 1, pp. 74-89.

- SEN, A. (1977b), «Social Choice Theory: A Re-examination», *Econometrica*, 45, pp. 53-89.
- SEN, A. (1980), «¿Igualdad de qué?», en: S. M. McMurrin (ed.) (1987), pp. 133-56.
- SEN, A. (1980-81), «Plural Utility», *Proceedings of the Aristotelian Society*, 80, pp. 193-215.
- SEN, A. (1981), *Poverty and Famines*, Oxford: Clarendon P..
- SEN, A. (1983a), «Poor, Relatively Speaking», *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 153-69.
- SEN, A. (1983b), «Evaluator Relativity and Consequential Evaluation», *Philosophy and Public Affairs*, 12, pp. 13-32.
- SEN, A. (1985a), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.
- SEN, A. (1985b), «Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984», *The Journal of Philosophy*, 82, pp. 169-221.
- SEN, A. (1982), *The Standard of Living*, Cambridge: Cambridge U. P..
- SEN, A. (1990), «Justice: Means versus Freedoms», *Philosophy and Public Affairs*, 19., pp. 111-21.
- SEN, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon P..
- SEN, A - WILLIAMS, B. (eds.) (198Z), *Utilitarianism and beyond*, Cambridge: Cambridge U. P..
- SUGDEN, R. (1989), «Maximizing Social Welfare: Is it the Government's Business?», en: A. Hamlin - P. Pettit (eds.) (1989), pp. 69-86.
- SUNSTEIN, C. R. (1986), «Legal Interference with Private Preferences», *University of Chicago Law Review*, 53, pp. 1129-84.
- SUNSTEIN, C. R. (1991), «Preferences and Politics», *Philosophy and Public Affairs*, 20, pp. 3-34.
- van PRAAG, B., *et al.*, (1980), *Poverty in Europe*, Leyden: Centre for Research in Public Economics, Univ. of Leyden.
- van PRAAG, B., *et al.*, (1982), «Poverty in Europe», *Review of Income and Wealth*, 28, pp. 345-59.
- VEIT-WILSON, J. H. (1987), «Consensual Approaches to Poverty Lines and Social Security», *Journal of Social Policy*, 16, pp. 183-211.