

fundamentales para comprender mejor el papel instrumental de la libertad.

La perspectiva de la libertad

OBSERVACIONES FINALES

Las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios. Además de reconocer la importancia fundamental de la libertad en la realización de evaluaciones, también tenemos que comprender la notable relación empírica que existe entre los diferentes tipos de libertades. Las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales. Los diferentes tipos de libertades pueden reforzarse mutuamente.

Estas conexiones empíricas refuerzan las prioridades valorativas. Basándonos en la distinción medieval entre «el paciente» y «el agente», esta interpretación de la economía y del proceso de desarrollo basada en la libertad es una teoría que se apoya en gran medida en el concepto de agente. Con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Existen, de hecho, poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la importancia constructiva.

No es raro que las parejas se planteen la posibilidad de ganar más, pero existe una conversación sobre este tema que data del siglo VIII a. J.C. aproximadamente y que tiene especial interés. Tal como se cuenta esa conversación en el texto sánscrito Brihadaranyaka Upanishad, una mujer llamada Maitreyee y su esposo, Yajnavalkya, pasan sin dilación a discutir una cuestión más importante que la de la forma de ser más ricos y los medios para conseguirlo: ¿cuánto les ayudaría la riqueza a conseguir lo que quieren? ¹ Maitreyee se pregunta si podría lograr la inmortalidad si fuera suya «toda la tierra, llena de riqueza». «No -responde Yajnavalkya-, tu vida será como la de los ricos. Pero en modo alguno esperes conseguir la inmortalidad por medio de la riqueza.» Maitreyee dice entonces: ««Para qué me sirve una cosa con la que no voy a volverme inmortal?»»

La pregunta retórica de Maitreyee se ha citado una y otra vez en la filosofía religiosa india para ilustrar tanto la naturaleza de las dificultades del hombre como las limitaciones del mundo material. Somos muy escépticos respecto al uso de la mundana frustración de Maitreyee para suscitar cuestiones espirituales, pero hay otro aspecto de esta conversación que tiene un interés bastante inmediato para la economía y para la comprensión de la naturaleza del desarrollo. Se refiere a la relación entre la renta y los logros, entre los bienes y las capacidades, entre nuestra riqueza económica y nuestra capacidad para vivir como querriamos. Aunque existe una relación entre la opulencia y los logros, ésta puede o no ser muy estrecha y puede muy bien depender extraordinariamente de otras circunstancias. La cuestión no es la capacidad para vivir eternamente a la que se refería Maitreyee -bendita sea-, sino la capacidad para vivir en realidad mucho (sin morir en la flor de la vida) y para vivir bien mientras se esté

vivo (y no para vivir una vida de miseria y de privación de libertad), cosas a las que casi todos nosotros concederíamos mucho valor y deseáramos tener fervientemente. La diferencia entre las dos perspectivas (es decir, entre la concentración de la atención exclusivamente en la riqueza económica y la concentración más general en la vida que podemos llevar) es una importante cuestión en la conceptualización del desarrollo. Como señaló Aristóteles al comienzo de *Ética a Nicómaco* (que recuerda mucho a la conversación que mantuvieron Maitreyee y Yajnavalkya a cinco mil kilómetros de distancia), «la riqueza no es, desde luego, el bien que buscamos, pues no es más que un instrumento para conseguir algún otro fin».²

Si tenemos razones para querer más riqueza, hemos de preguntarnos: ¿cuáles son esas razones, cómo actúan, de qué dependen y qué cosas podemos «hacer» con más riqueza? En realidad, generalmente tenemos excelentes razones para querer poseer más renta o más riqueza, y no es porque la renta y la riqueza sean deseables en sí mismas, sino porque, por norma, son admirables medios de uso general para tener más libertad con la que poder llevar el tipo de vida que tenemos razones para valorar.

La utilidad de la riqueza reside en las cosas que nos permite hacer, es decir, en las libertades fundamentales que nos ayuda a conseguir. Pero esta relación no es ni exclusiva (ya que existen otros factores, además de la riqueza, que influyen de forma significativa en nuestra vida) ni uniforme (ya que la influencia de la riqueza en nuestra vida varía con otras influencias). Tan importante es reconocer el papel fundamental que desempeña la riqueza en la determinación de las condiciones de vida y de la calidad de vida como comprender el carácter limitado y eventual de esta relación. Una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir mucho más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del producto nacional bruto y de otras variables relacionadas con la renta. Sin olvidar la importancia del crecimiento económico, debemos ir mucho más allá.

Es necesario examinar e investigar los fines y los medios del desarrollo para comprender mejor el proceso de desarrollo; sencillamente, no es suficiente fijarse como objetivo básico la maximización de la renta o de la riqueza, que, como señaló Aristóteles, «no es más que un instrumento para conseguir otro fin». Por esa misma razón,

no es sensato concebir el crecimiento económico como un fin en sí mismo. El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos. La expansión de las libertades que tenemos razones para valorar no sólo enriquece nuestra vida y la libera de restricciones, sino que también nos permite ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan con —e influyen en— el mundo en el que viven. En el capítulo 3 proponemos y analizamos más este enfoque general y lo evaluamos en comparación con otros enfoques que reclaman nuestra atención.³

TIPOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

En todo el mundo hay muchas personas que sufren muchos tipos de privación de libertad. En algunas regiones continúa habiendo hambrunas que niegan a millones de personas la libertad básica de sobrevivir. Incluso en los países que ya no son devastados esporádicamente por hambrunas, la desnutrición puede afectar a un gran número de vulnerables seres humanos. Además, un elevado número de personas apenas tiene acceso a la asistencia sanitaria, a un sistema de saneamiento o a agua limpia y se pasa la vida luchando contra la innecesaria morbilidad, sucumbiendo a menudo a una muerte prematura. En los países más ricos, hay con demasiada frecuencia personas profundamente desfavorecidas, que carecen de la oportunidad básica de recibir asistencia sanitaria o una educación funcional o de conseguir un empleo remunerado o seguridad económica y social. Incluso dentro de los países muy ricos a veces la longevidad de algunos grandes grupos no es mayor que la de muchas economías más pobres del llamado Tercer Mundo. Además, la desigualdad entre las mujeres y los hombres aflige a millones de mujeres —y a veces termina de manera prematura con su vida— y limita gravemente de diferentes formas las libertades fundamentales de que disfrutaban.

Pasando a otros tipos de privación de libertad, en algunos países hay un gran número de personas a las que se les niegan por sistema la libertad política y los derechos humanos básicos. A veces se dice que la denegación de estos derechos ayuda a estimular el crecien-

to económico y es «buena» para acelerar el desarrollo económico. Algunos han abogado incluso por un endurecimiento de los sistemas políticos -con la denegación de derechos humanos y políticos básicos- porque ello tiene supuestamente la ventaja de fomentar el desarrollo económico. Esta tesis (llamada frecuentemente «la tesis de Lee», atribuida de alguna forma a Lee Kuan Yew, antiguo primer ministro de Singapur) a veces se respalda con datos empíricos bastante rudimentarios. En realidad, algunas comparaciones internacionales más generales no han confirmado esta tesis, y apenas existen pruebas de que una política autoritaria contribuya en realidad al crecimiento económico. De hecho, la evidencia empírica parece indicar claramente que el crecimiento económico se favorece más con un clima económico más positivo que con un sistema político más duro. Esta cuestión se examina en el capítulo 6.

El desarrollo económico tiene, además, otras dimensiones, incluida la seguridad económica. Muchas veces la inseguridad económica puede estar relacionada con la falta de libertades y derechos democráticos. De hecho, la existencia de democracia y de derechos políticos puede contribuir incluso a prevenir las hambrunas y otros desastres económicos. Los gobernantes autoritarios, a los que raras veces les afectan las hambrunas (u otras calamidades económicas de ese tipo), tienden a carecer de los incentivos necesarios para tomar a tiempo medidas preventivas. Los gobiernos democráticos, por el contrario, han de ganar las elecciones y hacer frente a las críticas de la opinión pública, y tienen poderosos incentivos para tomar medidas que impidan las hambrunas y otras catástrofes de ese tipo. No es sorprendente que en la historia del mundo nunca haya habido hambrunas en las democracias, ya sean económicamente ricas (como las de la Europa occidental o la Norteamérica contemporáneas) o relativamente pobres (como las de la India tras la independencia, Botswana o Zimbabwe). Por norma, ha habido hambrunas en los territorios coloniales regidos por gobernantes de otros lugares (como en la India británica o en la Irlanda administrada por los distantes gobernantes británicos), en los estados en los que sólo existe un partido (como en Ucrania durante la década de 1930, en China durante el período 1958-1961 o en Camboya durante los años setenta) o en las dictaduras militares (como en Etiopía, Somalia o algunos de los paí-

ses del Sahel recientemente). De hecho, en el momento de entrar en máquina este libro, los dos países que parecen encabezar la «liga del hambre» en el mundo son Corea del Norte y Sudan, destacados ejemplos ambos de regímenes dictatoriales. Aunque la prevención de las hambrunas ilustra con suma claridad y contundencia las ventajas de los incentivos, las ventajas del pluralismo democrático tienen, en realidad, un alcance mucho mayor.

Pero -lo que es más fundamental- la libertad política y las libertades civiles son importantes directamente por sí mismas y no tienen que justificarse indirectamente por su influencia en la economía. Incluso cuando las personas que carecen de libertades políticas o de derechos humanos no gozan de suficiente seguridad económica (y dada la casualidad de que disfrutaban de unas circunstancias económicas favorables), se ven privadas de importantes libertades para vivir y se les niega la oportunidad de participar en decisiones cruciales sobre asuntos públicos. Estas privaciones restringen la vida social y política y deben considerarse represivas, aun cuando no causen otras aflicciones (como desastres económicos). Dado que las libertades políticas y civiles son elementos constitutivos de la libertad del hombre, su denegación es una desventaja en sí misma. Cuando se examina el papel que desempeñan los derechos humanos en el desarrollo, hay que prestar atención a la importancia constitutiva, así como a la importancia instrumental, de los derechos humanos y de las libertades políticas. Estas cuestiones se examinan en el capítulo 6.

PROCESOS Y OPORTUNIDADES

El análisis anterior debería haber dejado claro que la concepción de la libertad que adoptamos aquí entraña tanto los **procesos** que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las **oportunidades** reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales. La falta de libertad puede deberse a procesos inadecuados (como la violación de los derechos de voto o de otros derechos políticos o humanos) o a las insuficientes oportunidades que tienen algunas personas para conseguir lo que minimamente les gustaría conseguir (incluida la falta de oportunidades tan elementales como la

capacidad para escapar de una muerte prematura, de la morbilidad evitable o de la inanición involuntaria).

La distinción entre el **aspecto de los procesos** y el **aspecto de las oportunidades** de la libertad entraña un considerable contraste. Puede hacerse en diferentes planos. Ya hemos analizado en otra parte los respectivos papeles y requisitos de los aspectos de los procesos y el aspecto de las oportunidades de la libertad (así como las conexiones mutuas entre ellos).⁴ Aunque ésta no sea la ocasión de entrar en las complejas y sutiles cuestiones relacionadas con esta distinción, es muy importante concebir la libertad de una manera suficientemente amplia. Es preciso no limitarse a analizar sólo los procedimientos adecuados (como hacen a veces los llamados libertarios, sin preocuparse en absoluto de si algunas personas desfavorecidas son privadas o no sistemáticamente de importantes oportunidades) o las oportunidades adecuadas (como hacen a veces los partidarios de un enfoque basado en las consecuencias, sin preocuparse por la naturaleza de los procesos que generan las oportunidades o la libertad de elección que tienen los individuos). Tanto los procesos como las oportunidades tienen importancia por derecho propio, y cada uno de los aspectos está relacionado con la concepción del desarrollo como libertad.

LOS DOS PAPELES DE LA LIBERTAD

En el análisis del desarrollo presentado en este libro, las libertades de los individuos constituyen la piedra angular. Por lo tanto, prestamos especial atención a la expansión de las <<capacidades>> de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar. Estas capacidades pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero, por otra parte, el uso eficaz de las capacidades de participación de los individuos puede influir en el rumbo de estas medidas. La **relación bilateral** es fundamental para el análisis que presentamos aquí.

Existen dos razones distintas por las que tiene una importancia fundamental la libertad individual en el concepto de desarrollo, relacionadas, respectivamente, con la **evaluación** y con la **eficacia**.⁵ En primer lugar, en el enfoque normativo que adoptamos aquí, conside-

ramos que las libertades individuales fundamentales son esenciales. El éxito de una sociedad ha de evaluarse, desde este punto de vista, principalmente en función de las libertades fundamentales de que disfrutaban sus miembros. Esta postura se diferencia del énfasis en la información de los enfoques normativos más tradicionales, que centran la atención en otras variables, como la utilidad, los procedimientos para alcanzar la libertad o la renta real.

Tener más libertad para hacer las cosas que tenemos razones para valorar, 1) es importante por derecho propio para la libertad total de la persona y 2) es importante para aumentar las oportunidades de la persona para obtener resultados valiosos.⁶ Ambas cosas son importantes para evaluar la libertad de los miembros de la sociedad y, por lo tanto, fundamentales para evaluar el desarrollo de la sociedad. Las razones para adoptar este enfoque normativo (y, en particular, para ver la justicia desde el punto de vista de las libertades individuales y de las variables sociales correlacionadas con ella) se examinan más extensamente en el capítulo 3.

La segunda razón para considerar tan esenciales las libertades fundamentales se halla en que la libertad no sólo es la base de la evaluación del éxito y del fracaso sino también un importante determinante de la iniciativa individual y de la eficacia social. El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, y estos temas son fundamentales para el proceso de desarrollo. La cuestión que nos interesa aquí está relacionada con lo que podríamos llamar (a riesgo de simplificar excesivamente) el <<aspecto de agencia>> del individuo.

El uso del término <<agencia>> exige algunas aclaraciones. La expresión <<agente>> a veces se emplea en la literatura sobre economía y sobre la teoría de los juegos para referirse a una persona que actúa en representación de alguna otra (dirigida quizá por un <<principal>>) y cuyos logros deben evaluarse a la luz de los objetivos de alguna otra (el principal). Aquí no utilizamos el término <<agente>> en este sentido, sino en el más antiguo -y <<elevado>>- de la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos. Este estudio se refiere especialmente al papel de agencia del individuo

como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas (que van desde participar en el mercado hasta intervenir directa o indirectamente en actividades individuales o conjuntas en el terreno político y de otros tipos).

Esto guarda relación con un gran número de cuestiones relacionadas con la política social y económica, que van desde cuestiones estratégicas como la tentación general de los dirigentes de seleccionar perfectamente a los destinatarios de las ayudas (con el fin de conseguir un <<reparto ideal>> entre una población supuestamente inerte) hasta temas fundamentales como los intentos de disociar la gestión de los gobiernos del proceso de escrutinio y rechazo democráticos (y el ejercicio participativo de los derechos políticos y humanos).⁷

SISTEMAS DE EVALUACIÓN: RENTAS Y CAPACIDADES

Desde el punto de vista de la evaluación, el enfoque aquí utilizado centra la atención en una información que lo diferencia de la práctica más tradicional y del análisis de la política económica, como la concentración <<económica>> de la atención en la primacía de la renta y la riqueza (y no en las características de la vida humana y de las libertades fundamentales), el énfasis <utilitarista> en la satisfacción **mental** (y no en el descontento creativo y la insatisfacción constructiva), la preocupación <<libertaria>> por los **procedimientos** para alcanzar la libertad (despreocupándose deliberadamente de las consecuencias que se derivan de esos procedimientos), etc. En el capítulo 3 examinamos los argumentos generales para adoptar una información distinta, que centra la atención en las libertades fundamentales que los individuos tienen razones para disfrutar.

Eso no quiere decir que la privación de capacidades individuales no guarde una estrecha relación con la falta de renta, relación que es de doble sentido: 1) una renta baja puede ser una importante causa del analfabetismo y de la falta de salud, así como del hambre y la desnutrición, y 2), a la inversa, una mejora de la educación y de la salud contribuye a ganar una renta más alta. Estas conexiones tienen que comprenderse perfectamente. Pero también hay otros factores que influyen en las capacidades básicas y en las libertades efectivas de

que disfrutaran los individuos, y existen buenas razones para estudiar la naturaleza y el alcance de estas interconexiones. De hecho, es precisamente porque la falta de renta y la falta de capacidades suelen guardar considerables relaciones por lo que es importante que no nos dejemos fascinar ni pensemos que prestando atención a la primera obtendremos automáticamente suficiente información sobre la segunda. Las conexiones no son tan estrechas y las desviaciones suelen ser mucho más importantes desde el punto de vista de la política económica y social que la concurrencia limitada de las dos series de variables. Si en lugar de centrar la atención sólo en la pobreza de renta la centramos en la idea más global de la carencia de capacidades, podemos comprender mejor la pobreza de las vidas humanas y las libertades a partir de una base de información diferente (que implica un tipo de estadísticas que la perspectiva de la renta tiende a dejar de lado como punto de referencia para analizar la política económica y social). El papel de la renta y de la riqueza -por importante que éste sea, junto con otras influencias- tiene que integrarse en un análisis más amplio y completo del éxito y de las privaciones.

POBREZA Y DESIGUALDAD

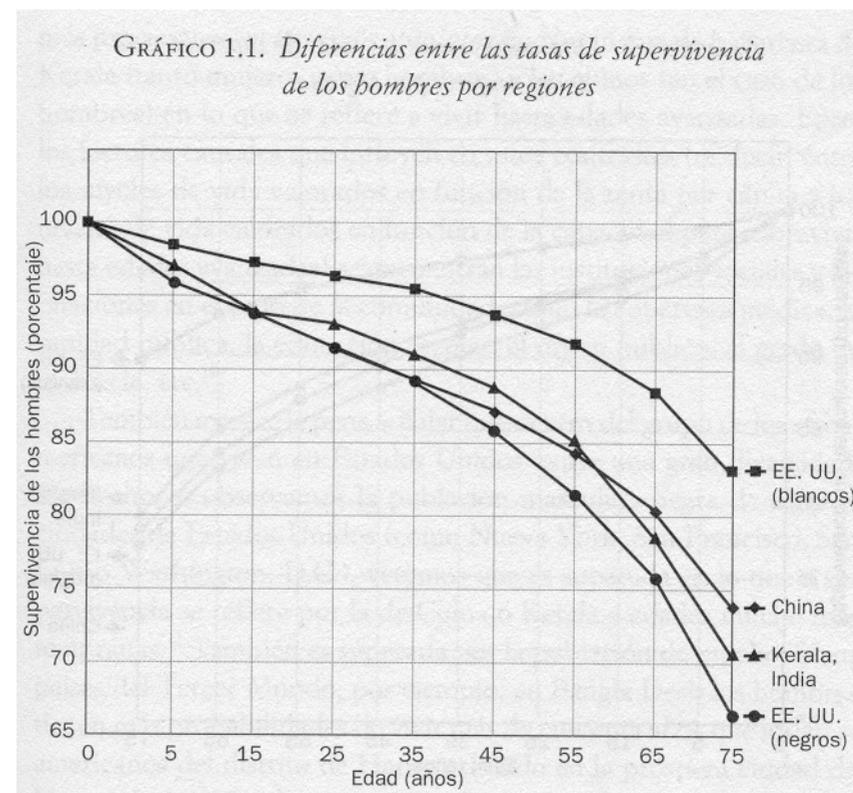
Las implicaciones de esta base de información para el análisis de la pobreza y de la desigualdad se examinan en el capítulo 4. Existen buenas razones para concebir la pobreza como la privación de capacidades básicas y no sólo como una renta baja. La privación de capacidades elementales puede traducirse en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición (especialmente en el caso de los niños), una persistente morbilidad, un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos. Por ejemplo, el terrible fenómeno de las <<mujeres desaparecidas>> (que se debe a las tasas de mortalidad excepcionalmente más altas de las mujeres de determinadas edades en algunas sociedades, en especial en el sur y oeste de Asia, el norte de África y China) ha de analizarse con información demográfica, médica y social y no con información sobre el bajo nivel de renta, que a veces nos dice bastante poco sobre el fenómeno de la desigualdad entre los sexos.⁸

El cambio de perspectiva es importante porque nos da una visión diferente –y más relevante– de la pobreza no sólo de los países en vías **de desarrollo** sino también de las sociedades más **opulentas**. La presencia de un enorme paro en Europa (entre el 10 y el 10 % en muchos de los principales países europeos) entraña privaciones que no se reflejan perfectamente en las estadísticas sobre la distribución de la renta. Estas privaciones suelen minusvalorarse alegando que el sistema europeo de seguridad social (incluido el seguro de desempleo) tiende a compensar la pérdida de renta de los parados. Pero el paro no es sólo una falta de renta que puede compensarse con transferencias del Estado (con un elevado coste fiscal que puede ser en sí mismo una gravísima carga); también puede tener trascendentales y negativas consecuencias para la libertad individual, la iniciativa y las cualificaciones. Entre sus múltiples efectos, el paro contribuye a la «exclusión social» de algunos grupos y provoca la pérdida de independencia, de confianza en uno mismo y de salud mental y física. De hecho, es difícil no tener la sensación de que existe una manifiesta incongruencia en los intentos actuales de Europa de crear un clima social de más «autonomía» individual sin concebir medidas adecuadas para reducir el enorme e intolerable nivel de paro que hace que esa autonomía resulte extraordinariamente difícil.

RENTA Y MORTALIDAD

Incluso en lo que se refiere a la relación entre la mortalidad y la renta (cuestión en la que Maitreyee era bastante ambiciosa), es notable que el grado de privación que padecen algunos grupos en los países muy ricos sea comparable al que padecen en el llamado Tercer Mundo. Por ejemplo, en Estados Unidos, los afroamericanos, como grupo, no tienen más probabilidades –de hecho, tienen menos– de llegar a una edad avanzada que las personas nacidas en las economías inmensamente más pobres de China o del estado indio de Kerala (o de Sri Lanka, Jamaica o Costa Rica).’

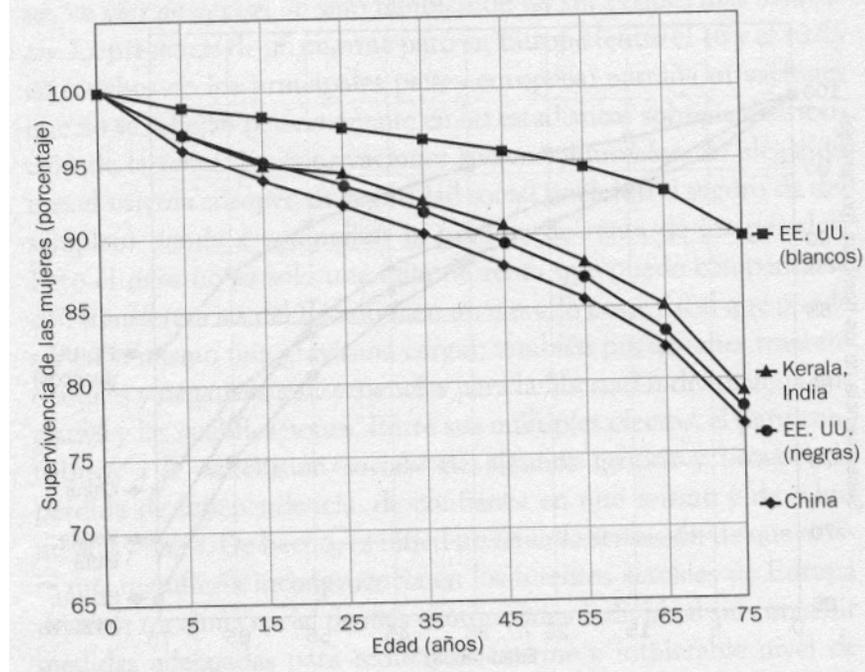
Esta diferencia se muestra en los gráficos 1.1 y 1.2. Aunque la renta per cápita de los afroamericanos que viven en Estados Unidos sea considerablemente inferior a la de la población blanca, los afroame-



Fuentes: Estados Unidos, 1991-1993: U. S. Department of Health and Human Services, *Health United States 1995*, National Center for Health Statistics, Hyattsville, Md., 1996; Kerala, 1991: Government of India, *Sample Registration System: Fertility and Mortality Indicators 1991*, Office of the Registrar General, Nueva Delhi, 1991; China, 1992: Organización Mundial de la Salud, *World Health Statistics Annual 1994*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1994.

ricanos son mucho más ricos desde el punto de vista de la renta que los habitantes de China o de Kerala (incluso después de tener en cuenta las diferencias de coste de vida). En este contexto, es especialmente interesante comparar las probabilidades de sobrevivir de 10s afroamericanos con las de los habitantes de China o de Kerala. Los afroamericanos tienden a encontrarse en una situación mejor en lo que se refiere a la supervivencia en los grupos de edad bajos (sobre todo desde el punto de vista de la mortalidad infantil) que los chinos o los indios, pero el panorama cambia con los años.

GRÁFICO 1.2. *Diferencias entre las tasas de supervivencia de las mujeres por regiones*



Fuentes: Estados Unidos, 1991-1993: U. S. Department of Health and Human Services, *Health United States* 1995, National Center for Health Statistics, Hyattsville, Md., 1996; Kerala, 1991: Government of India, Sample *Registration System: Fertility and Mortality* Indicators 1991, Office of the Registrar General, Nueva Delhi, 1991; China, 1992: Organización Mundial de la Salud, *World Health Statistics Annual* 1994, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1994.

De hecho, resulta que en China y en Kerala los hombres viven claramente más que los afroamericanos en el sentido de que sobreviven hasta edades más avanzadas. Incluso las mujeres afroamericanas acaban teniendo una pauta de supervivencia en las edades más altas similar a la de los chinos mucho más pobres y unas tasas de supervivencia claramente inferiores a las de los indios, aún más pobres, de Kerala. Por lo tanto, no se trata sólo de que los americanos negros sufren una privación *relativa* desde el punto de vista de la renta per capita frente a los americanos blancos, sino de que, además, sufren

más privaciones *en términos absolutos* que los indios de baja renta de Kerala (tanto mujeres como hombres) y los chinos (en el caso de los hombres) en lo que se refiere a vivir hasta edades avanzadas. Entre los factores causales que influyen en estos contrastes (es decir, entre los niveles de vida valorados en función de la renta per capita y los niveles de vida valorados en función de la capacidad para sobrevivir hasta edades avanzadas) se encuentran las instituciones sociales y las relaciones en el seno de la comunidad, como la cobertura médica, la sanidad pública, la educación escolar, el orden público, el grado de violencia, etc.¹⁰

También merece la pena señalar que dentro del grupo de los afroamericanos que viven en Estados Unidos existe una gran diversidad. De hecho, si observamos la población masculina negra de algunas ciudades de Estados Unidos (como Nueva York, San Francisco, San Luis o Washington, D.C.), veremos que es superada en lo que a supervivencia se refiere por la de China o Kerala a edades mucho más tempranas.¹¹ También es superada por la población de muchos otros países del Tercer Mundo; por ejemplo, en Bangla Desh los hombres tienen más probabilidades de vivir más de cuarenta años que los afroamericanos del distrito de Harlem situado en la próspera ciudad de Nueva York.¹² Y todo esto a pesar de que los afroamericanos que viven en Estados Unidos son mucho más ricos que las personas de los grupos del Tercer Mundo con las que estamos comparándolos.

LIBERTAD, CAPACIDAD Y CALIDAD DE VIDA

En el análisis anterior, hemos centrado la atención en una libertad muy elemental: la capacidad para sobrevivir y no sucumbir a una muerte prematura. Se trata, evidentemente, de una importante libertad, pero hay otras muchas que también lo son. De hecho, la gama de libertades importantes puede ser muy amplia. A veces se considera que la cobertura exhaustiva de las libertades es un problema para conseguir un enfoque <<operativo>> del desarrollo que gire en torno a la libertad. Creemos que este pesimismo es infundado, pero posponemos el análisis de esta cuestión hasta el capítulo 3, en el que examinaremos los métodos fundamentales de valoración.

No obstante, debemos señalar aquí que la perspectiva basada en la libertad guarda una similitud genérica con la preocupación habitual por la <<calidad de vida>>, que también centra la atención en la forma en que transcurre la vida humana (quizá incluso en las opciones que tenemos) y no sólo en los recursos o en la renta que posee una persona.¹³ Tal vez parezca que centrar la atención en la calidad de vida y en las libertades fundamentales y no sólo en la renta o en la riqueza es alejarse algo de las tradiciones arraigadas en la economía, y en cierto sentido lo es (sobre todo si se hacen comparaciones con algunos de los análisis más austeros que pueden encontrarse en la economía moderna y que se basan en la renta). Pero en realidad estos enfoques más amplios están en sintonía con algunos tipos de análisis que han formado parte de la economía profesional desde el principio. Las conexiones aristotélicas son suficientemente obvias (como ha señalado Martha Nussbaum, la insistencia de Aristóteles en la <<prosperidad>> y en la <<capacidad>> está relacionada claramente con la calidad de vida y con las libertades fundamentales).¹⁴ Existen estrechas relaciones también con el análisis de Adam Smith de las <<necesidades>> y de las condiciones de vida.¹⁵

De hecho, el origen de la economía se encuentra en gran medida en la necesidad de estudiar la valoración de las oportunidades que tienen los individuos para vivir bien y de los factores causales que influyen en ellas. Aparte del uso clásico que hizo Aristóteles de esta idea, también se emplearon frecuentemente conceptos parecidos en los primeros escritos sobre la contabilidad nacional y la prosperidad económica, primero de William Petty en el siglo XVII y, más tarde, de Gregory King, François Quesnay, Antoine-Laurent Lavoisier, Joseph-Louis Lagrange y otros. Aunque estos pioneros del análisis económico sentaron las bases del concepto moderno de renta con estas nociones de contabilidad nacional, jamás se limitaron a prestar atención sólo a este concepto. También comprendieron que la importancia de la renta era instrumental y dependía de las circunstancias.¹⁶

Por ejemplo, aunque William Petty fue el primero que utilizó tanto <<el método de la renta>> como <<el método del gasto>> para estimar la renta nacional (los métodos modernos de estimación se deri-

van directamente de estos primeros intentos), se interesó de manera explícita por <<la seguridad común>> y por la <<felicidad particular de cada hombre>>. El objetivo declarado de Petty para realizar su estudio estaba relacionado directamente con la evaluación de las condiciones de vida de los individuos. Consiguió conjugar la investigación científica con una significativa dosis de política del siglo XVII (<<demostrar>> que <<los súbditos del rey no se encuentran en tan mala situación como querrian hacernos creer los descontentos>>). La influencia del consumo de bienes en las diversas funciones vitales también fue objeto de la atención de otros autores. Por ejemplo, Joseph-Louis Lagrange, el gran matemático, fue especialmente innovador al convertir los bienes en sus características relacionadas con sus funciones: las cantidades de trigo y de otros cereales en su equivalente nutritivo, las cantidades de carne en su conjunto en unidades equivalentes de carne de vacuno (en función de sus cualidades nutritivas) y las cantidades de bebidas en su conjunto en unidades de vino (recuérdese que Lagrange era francés).¹⁷ Al centrar la atención en las funciones resultantes y no sólo en los bienes, reclamamos parte de la vieja herencia de la economía profesional.

MERCADOS Y LIBERTADES

El papel del mecanismo del mercado es otro tema en el que reclamamos parte de la vieja herencia. La relación del mecanismo del mercado con la libertad y, por lo tanto, con el desarrollo económico plantea, al menos, cuestiones de dos tipos muy distintos, que es necesario distinguir claramente. En primer lugar, la denegación de la oportunidad de realizar transacciones, por medio de controles arbitrarios, puede ser en sí misma una fuente de falta de libertad. En ese caso, se priva a los individuos de hacer algo que puede considerarse que -en ausencia de razones de peso en contra- tienen derecho a hacer. Esta cuestión no depende de la eficiencia del mecanismo del mercado ni de un análisis general de las consecuencias de tener o no un sistema de mercado; depende simplemente de la importancia de la libertad para realizar intercambios y transacciones sin impedimentos ni obstáculos.

Este argumento a favor del mercado ha de distinguirse de otro, que se utiliza muy a menudo en la actualidad: que los mercados normalmente contribuyen a aumentar la renta y la riqueza y las oportunidades económicas que tienen los individuos. Las restricciones arbitrarias del mecanismo del mercado pueden provocar una reducción de las libertades debido a las consecuencias de la ausencia de mercados. Puede haber privaciones cuando se niega a los individuos las oportunidades económicas y las consecuencias favorables que los mercados ofrecen y fomentan.

Estos dos argumentos a favor del mecanismo del mercado, importantes ambos desde la perspectiva de las libertades fundamentales, deben distinguirse. En la literatura económica moderna, es el Segundo argumento -basado en el funcionamiento eficaz del mecanismo del mercado y en sus favorables resultados- el que es objeto casi exclusivo de atención.¹⁸ Se trata, desde luego, de un argumento de peso, en general, y existen abundantes pruebas empíricas de que el sistema de mercado puede ser un motor de rápido crecimiento económico y de mejora del nivel de vida. Las medidas que restringen las oportunidades de mercado pueden limitar la expansión de las libertades fundamentales que se conseguirían por medio del sistema de mercado, principalmente por medio de la prosperidad económica general. Eso no quiere decir que los mercados no sean a veces contraproducentes (como señaló el propio Adam Smith al defender, en particular, la necesidad de controlar el mercado financiero).¹⁹ Existen serios argumentos a favor de la regulación en algunos casos. Pero en la actualidad se reconocen, en general, los efectos positivos del sistema de mercado mucho más que hace unas cuantas décadas.

Sin embargo, este argumento a favor de la utilización de los mercados es muy distinto del argumento de que los individuos tienen derecho a realizar transacciones e intercambios. Incluso aunque no se acepte que esos derechos son inviolables -e independientes de sus consecuencias-, se puede sostener que la negativa a conceder a los individuos el derecho a realizar transacciones económicas entraña alguna pérdida social. Si resulta que los efectos de esas transacciones son tan negativos para otros que puede restringirse razonablemente esta presuposición *prima facie* en favor de que los individuos puedan

realizar las transacciones que quieran, aun así se pierde algo directamente imponiendo esta restricción (aun cuando sea compensada por la pérdida alternativa de los efectos que producen de forma indirecta estas transacciones en otros).

La disciplina de la economía ha tendido a dejar de centrar la atención en el valor de las libertades y a fijarse en el de las utilidades, la renta y la riqueza. Esta limitación del objeto de atención impide apreciar lo suficiente todo el papel del mecanismo del mercado, aun cuando la economía como profesión difícilmente pueda ser acusada de no alabar lo suficiente los mercados. Sin embargo, la cuestión no es la cantidad de alabanzas sino las razones para hacerlas.

Tomemos como ejemplo el conocido argumento en economía de que un mecanismo de mercado competitivo puede conseguir un tipo de eficiencia que probablemente un sistema centralizado no pueda lograr gracias tanto al ahorro de información (cada una de las personas que actúan en el mercado no tiene que saber mucho) como a la compatibilidad de los incentivos (los astutos actos de cada persona encajan a la perfección con los de las demás). Consideremos ahora, en contra de lo que se supone generalmente, un caso en el que se consigue el mismo resultado económico con un sistema centralizado en el que las decisiones de todo el mundo relacionadas con la producción y con la asignación son tomadas por un dictador. ¿Sería ese resultado tan bueno **como** el otro?

No es difícil argumentar que faltaría algo en ese escenario; a saber, la libertad de los individuos para actuar a su gusto a la hora de decidir dónde trabajar, qué producir, qué consumir, etc. Aun cuando en ambos escenarios (que implican, respectivamente, la libre elección y la obediencia al orden dictatorial) una persona produjera los mismos bienes de la misma forma y acabara teniendo la misma renta y comprando los mismos bienes, aún podría tener buenas razones para preferir el escenario de la libre elección al de la sumisión al orden. Existe una distinción entre los <<resultados finales>> (es decir, sin tener en cuenta el proceso por el que se consiguen, incluido el ejercicio de la libertad) y los <<resultados globales>> (teniendo en cuenta los procesos a través de los cuales se han conseguido los resultados finales), distinción cuya importancia hemos tratado de analizar más extensamente en otra parte.²⁰ La virtud del sistema de mer-

cado no es sólo su capacidad para generar resultados finales más eficientes.

La tendencia del análisis económico favorable al mercado a dejar de centrar la atención en la libertad y a fijarse más en la utilidad ha tenido un precio: la despreocupación por el valor fundamental de la propia libertad. John Hicks, uno de los principales economistas de este siglo, mucho más proclive a centrar la atención en la utilidad que en la libertad, expuso la cuestión con admirable claridad en un pasaje sobre este tema:

Los principios liberales o contrarios a la interferencia de los economistas clásicos (smithianos o ricardianos) no eran, para empezar, principios económicos; eran una aplicación a la economía de los principios cuyo campo de aplicación se pensaba que era mucho más amplio. La tesis de que la libertad económica contribuía a la eficiencia económica no era más que un argumento secundario... Lo que cuestiono es si tenemos alguna justificación para olvidar, tanto como hemos hecho la mayoría de nosotros, la otra cara del argumento.²¹

Esta cuestión quizá parezca algo esotérica en el contexto del desarrollo económico, dada la prioridad que tiende a conceder la literatura sobre el desarrollo a la generación de elevadas rentas, de una cesta mayor de bienes de consumo y de otros resultados finales. Pero dista de ser esotérica. Uno de los mayores cambios del proceso de desarrollo de muchas economías es la sustitución del trabajo en condiciones de servidumbre y del trabajo forzado, característicos en parte de muchas agriculturas tradicionales, por un sistema de libertad de contrato y de desplazamiento físico. Una perspectiva del desarrollo basada en la libertad recoge este punto inmediatamente de una forma que no puede un sistema de evaluación que sólo se fije en los resultados finales.

Esta cuestión puede ilustrarse con los debates sobre la naturaleza del trabajo esclavo existente en el sur de Estados Unidos antes de su abolición. El estudio clásico de Robert Fogel y Stanley Engerman sobre este tema (*Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery*) contiene una notable observación sobre las <<rentas pe-

cuniarías>> relativamente altas de los esclavos (las controversias sobre algunas cuestiones que se analizan en este libro no minaron de manera seria esta observación). Las cestas de bienes de consumo de los esclavos eran mejores -desde luego, no eran peores- que las rentas de los trabajadores agrícolas libres. Y la esperanza de vida de los esclavos tampoco era, en términos relativos, especialmente baja: <<casi idéntica a la esperanza de vida de algunos países tan avanzados como Francia y Países Bajos>> y <<mucho mayor[que] la esperanza de vida [de] los obreros industriales urbanos tanto de Estados Unidos como de Europa>>.²² Y sin embargo, los esclavos se escapaban, y había excelentes razones para suponer que el sistema de esclavitud no servía bien a sus intereses. De hecho, ni siquiera prosperaron los intentos, tras la abolición de la esclavitud, de conseguir el retorno de los esclavos para obligarlos a trabajar como esclavos (especialmente en <<cuadrillas>>), pero a cambio de elevados salarios.

Cuando los esclavos fueron liberados, muchos de los dueños de plantaciones intentaron reconstruir sus cuadrillas a cambio de salarios. Pero esos intentos fracasaron en general, a pesar de que los salarios ofrecidos a los hombres liberados eran más de un 100 % superiores a las rentas que recibían cuando eran esclavos. Ni siquiera esta prima permitió a los dueños de las plantaciones conseguir que se mantuviera el sistema de cuadrillas una vez que se vieron privados del derecho a utilizar la fuerza.²³

La importancia de la libertad de empleo y de métodos de trabajo es fundamental para comprender las valoraciones realizadas.²⁴

De hecho, las favorables observaciones de Karl Marx sobre el capitalismo frente a la falta de libertad de las instituciones laborales precapitalistas estaban relacionadas exactamente con esta cuestión y lo llevaron también a decir que la guerra de Secesión americana fue <<el gran acontecimiento de la historia contemporánea>>.²⁵ De hecho, esta cuestión de la libertad de mercado es bastante importante para el análisis del trabajo en condiciones de servidumbre -habitual en muchos países en vías de desarrollo- y la transición hacia las instituciones laborales basadas en la libertad de contrato. Éste es, en realidad, uno de los casos en los que el análisis marxista ha tendido a te-

ner una cierta afinidad con el énfasis libertario en la libertad por oposición a la utilidad.

Por ejemplo, en su gran estudio de la transición del trabajo en condiciones de servidumbre al trabajo asalariado en la India, V. K. Ramachandran describe esclarecedoramente la importancia empírica de esta cuestión en la situación en la que se encuentra en la actualidad la agricultura en el sur de la India:

Marx distingue entre (por utilizar el término que emplea Jon Elster) la *libertad formal* del trabajador en el capitalismo y la *falta de libertad real* de los trabajadores en los sistemas precapitalistas: «la libertad de los trabajadores para cambiar de empresa los hace libres en un sentido que no se observa en los modos de producción anteriores. El estudio del desarrollo del trabajo asalariado en la agricultura también es importante desde otra perspectiva. La extensión de la libertad de los trabajadores en una sociedad para vender su fuerza de trabajo constituye una mejora de su libertad positiva, lo cual es, a su vez, un importante indicador de lo que progresa esa sociedad.»²⁶

La conjunción del trabajo en condiciones de servidumbre y el endeudamiento, dan lugar a un tipo de falta de libertad especialmente persistente en muchas agriculturas precapitalistas.²⁷ La concepción del desarrollo como libertad permite adoptar un enfoque directo de esta cuestión que no depende de que se demuestre que los mercados de trabajo también aumentan la productividad de la agricultura, cuestión importante en sí misma, pero muy diferente del tema de la libertad de contrato y de empleo.

Algunos de los debates sobre el terrible problema del trabajo infantil también están relacionados con esta cuestión de la libertad de elección. La peor violación de las normas contra el trabajo infantil normalmente es la esclavitud casi total de los hijos de las familias desfavorecidas y el hecho de que sean obligados a realizar labores en condiciones de explotación (en lugar de ser libres y posiblemente de ir a la escuela).²⁸ Esta cuestión directa de la libertad constituye una parte integral de este controvertido tema.

LOS VALORES Y EL PROCESO DE VALORACIÓN

Volvamos ahora a la *evaluación*. Dado que nuestras libertades son diversas, es posible realizar una valoración explícita para determinar la importancia relativa de los diferentes tipos de libertades en la evaluación de las ventajas individuales y del progreso social. Todos esos enfoques (incluidos el utilitarismo, el pensamiento libertario y otros, que se analizarán en el capítulo 3) entrañan, por supuesto, valoraciones, aunque a menudo se hagan de forma implícita. Los que prefieren un índice mecánico y no tener que indicar explícitamente los valores que utilizan y las razones por las que los utilizan tienen tendencia a quejarse de que el enfoque basado en la libertad obliga a hacer valoraciones explícitas. Son muchas las ocasiones en las que se ha manifestado ese tipo de quejas. Pero creemos que esa obligación constituye un importante activo en un ejercicio de evaluación, sobre todo para que pueda ser sometido a la crítica y el escrutinio públicos. De hecho, uno de los argumentos más convincentes a favor de la libertad política es precisamente la oportunidad que brinda a los ciudadanos de discutir y debatir -y de participar en la selección de los valores utilizados para elegir las prioridades (esta cuestión se analiza en los capítulos 6 a 11).

La libertad individual es esencialmente un producto social, y existe una relación de doble sentido entre 1) los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales y 2) el uso de las libertades individuales no solo para mejorar las vidas respectivas sino también para conseguir que los mecanismos sociales sean mejores y más eficaces. Las concepciones individuales de la justicia y de la propiedad, que influyen en el uso específico que hacen los individuos de sus libertades, dependen, además, de conexiones sociales, especialmente de la formación interactiva de la opinión pública y de la comprensión compartida de los problemas y de las soluciones. El análisis y la evaluación de la política económica y social ha de ser sensible a estas diversas conexiones.

La cuestión de la participación también es crucial en algunos de los problemas fundamentales que han socavado la fuerza y el alcance de la teoría del desarrollo. Por ejemplo, algunos han afirmado que el desarrollo económico, tal como lo conocemos, podría ser perjudicial, en realidad, para un país, ya que podría provocar la desaparición de sus tradiciones y de su herencia cultural.²⁹ Este tipo de objeciones suele desecharse, ya que se alega que es mejor ser rico y feliz que pobre y tradicional. Esta alegación quizá sea un convincente eslogan, pero difícilmente es una respuesta satisfactoria a la crítica en cuestión. Tampoco refleja un serio compromiso con la cuestión valorativa fundamental que plantean quienes mantienen una postura escéptica sobre el desarrollo.

La cuestión más seria es, más bien, la fuente de autoridad y de legitimidad. Existe un inevitable problema de valoración a la hora de decidir qué elegir cuando resulta que no es posible mantener algunos aspectos de la tradición porque son incompatibles con los cambios económicos o sociales que puede ser necesario introducir por otras razones. Es una decisión que tienen que afrontar y valorar las personas afectadas. La elección no es una decisión cerrada (como parecen sugerir muchos apologistas del desarrollo) ni una decisión que deba tomar la élite de <<guardianes>> de la tradición (como parecen suponer muchos de los que mantienen una postura escéptica sobre el desarrollo). Si hay que sacrificar un modo tradicional de vida para escapar de la pobreza más absoluta o de la minúscula longevidad (como la que han tenido muchas sociedades tradicionales durante miles de años), son las personas directamente afectadas las que deben tener la oportunidad de participar en la decisión. Donde está el verdadero conflicto es entre

1) el valor básico de que debe permitirse a los individuos decidir libremente las tradiciones que desean o no mantener; y

2) la insistencia en que deben mantenerse las tradiciones arraigadas (cualesquiera que sean éstas) o en que los individuos deben obedecer las decisiones de las autoridades religiosas o laicas que imponen las tradiciones (reales o imaginadas).

La fuerza del primer precepto reside en la importancia básica de la libertad del hombre, y una vez que se acepta, tiene poderosas implicaciones sobre lo que puede o no hacerse en nombre de la tradición. El enfoque del <<desarrollo como libertad>> pone énfasis en este precepto.

De hecho, en la perspectiva basada en la libertad, ni los <<guardianes>> nacionales o locales -ni los ayatollahs (u otras autoridades religiosas) ni los dirigentes políticos (o los gobiernos dictatoriales) ni los <<expertos>> culturales (nacionales o extranjeros)- pueden impedir a nadie participar en la elección de las tradiciones que deben mantenerse. La indicación de que existe un conflicto real entre la preservación de la tradición y las ventajas de la modernidad exige una resolución en la que participe todo el mundo, no el rechazo unilateral de la modernidad en favor de la tradición por parte de los dirigentes políticos, de las autoridades religiosas o de los admiradores antropológicos del legado del pasado. La cuestión no sólo no está cerrada sino que debe estar abierta de par en par para que pueda ser resuelta por los miembros de la sociedad y decidida por ellos. El intento de impedir la libertad de participación recurriendo a valores tradicionales (como el fundamentalismo religioso, las costumbres políticas o los llamados valores asiáticos) no tiene en cuenta la cuestión de la legitimidad y la necesidad de que las personas afectadas decidan qué quieren -y qué razones tienen para- aceptar.

Este reconocimiento básico tiene un notable alcance y poderosas implicaciones. La preservación de la tradición no es una razón para suprimir en general la libertad de los medios de comunicación o los derechos de comunicación entre los ciudadanos. Aun cuando se considere que es históricamente correcta la visión distorsionada de lo autoritario que era en realidad Confucio (en el capítulo 10 criticaremos esa interpretación), eso no es una razón suficiente para practicar el autoritarismo por medio de la censura o de restricciones políticas, ya que son los que viven en la actualidad quienes han de decidir si es legítimo adherirse hoy a las ideas expresadas en el siglo VI a. J.C.

Por otra parte, dado que la participación exige conocimientos y un nivel educativo básico, negar a un grupo cualquiera -por ejemplo, a las niñas- la oportunidad de recibir educación es inmediatamente contrario a las condiciones básicas de la libertad de participa-

ción. Aunque estos derechos se han cuestionado con frecuencia (una de las embestidas más graves es el reciente ataque de los líderes de los talibanes en Afganistán), ese requisito elemental no puede pasar desapercibido en una perspectiva basada en la libertad. La concepción del desarrollo como libertad tiene trascendentes implicaciones no sólo para los objetivos últimos del desarrollo sino también para los procesos y los procedimientos que han de respetarse.

OBSERVACIONES FINALES

La concepción del desarrollo basada en las libertades fundamentales de los individuos tiene trascendentes implicaciones para la comprensión del proceso de desarrollo, así como para la forma y los medios de fomentarlo. Desde el punto de vista de la evaluación, implica la necesidad de evaluar los requisitos del desarrollo desde la perspectiva de la eliminación de la falta de libertades que sufren los miembros de la sociedad. Desde este punto de vista, el proceso de desarrollo no es muy diferente de la historia de la superación de esta falta de libertades. Aunque esta historia no deja de estar relacionada con el proceso de crecimiento económico y de acumulación de capital físico y humano, su alcance y su cobertura van mucho más allá de estas variables.

El hecho de que evaluemos el desarrollo centrandolo la atención en las libertades, no quiere decir que exista un «criterio» de desarrollo único y preciso con el cual siempre es posible comparar y ordenar los diferentes casos de desarrollo. Dada la heterogeneidad de los distintos componentes de la libertad, así como la necesidad de prestar atención a las diversas libertades de los diferentes individuos, muchas veces habrá argumentos contrapuestos. El motivo por el que concebimos el «desarrollo como libertad» no es tanto ordenar todos los Estados -o todos los escenarios posibles- y elaborar una «ordenación completa» como llamar la atención sobre importantes aspectos del proceso de desarrollo, cada uno de los cuales merece que nos fijemos en él. Incluso después de prestarles atención, seguirá habiendo sin duda diferencias entre las posibles ordenaciones globales, pero su presencia no constituye un obstáculo para nuestros fines.

Lo malo sería pasar por alto -como se observa frecuentemente en la literatura sobre el desarrollo- aspectos fundamentales debido a una falta de interés por las libertades de las personas afectadas. Pretendemos ofrecer una visión suficientemente amplia del desarrollo que nos permita centrar la atención en la evaluación de cosas que son importantes y, en particular, no descuidar temas que son fundamentales. Aunque esté bien pensar que el análisis de las variables relevantes llevará automáticamente a todo el mundo a extraer las mismas conclusiones sobre la forma de ordenar los distintos escenarios, el enfoque no requiere tal unanimidad. De hecho, los debates sobre estas cuestiones, foco de posibles e importantes discusiones políticas, pueden formar parte del proceso de participación democrática que caracteriza al desarrollo. Más adelante en este libro tendremos ocasión de examinar la cuestión fundamental de la participación como parte del proceso de desarrollo.

CAPITULO 2

Los fines y los medios del desarrollo

Permítasenos comenzar con una distinción entre dos actitudes generales hacia el proceso de desarrollo que podemos encontrar tanto en los análisis económicos profesionales como en las discusiones y los debates públicos.¹ Según la primera, el desarrollo es un proceso «feroz», con mucha «sangre, sudor y lágrimas», un mundo en el que la prudencia exige dureza. En particular, exige la desatención calculada de algunos aspectos que se consideran «bobadas» (aun cuando los críticos suelen ser demasiado educados para calificarlos así). Dependiendo de cual sea el veneno favorito del autor, entre las tentaciones a las que hay que resistirse se encuentran las siguientes: tener redes de protección social que protejan a las personas muy pobres, proporcionar servicios sociales a la población en general, alejarse de las rigurosas directrices institucionales a la hora de dar respuesta a dificultades identificadas y apoyar «demasiado pronto» los derechos políticos y humanos y el «lujo» de la democracia. Según esta severa actitud, estas cosas pueden defenderse más tarde, cuando el proceso de desarrollo haya dado suficientes frutos: lo que se necesita aquí y ahora es «dureza y disciplina». Las diferentes teorías que comparten esta visión general se diferencian en los distintos tipos de «bobadas» que deben evitarse especialmente y que van desde la blandura financiera hasta la relajación política, desde la realización de abundantes gastos sociales hasta las complacientes ayudas para luchar contra la pobreza.

Esta dura actitud contrasta con otro punto de vista según el cual el desarrollo es esencialmente un proceso «agradable». Dependiendo de cual sea la versión de esta actitud, se ponen como ejemplos de lo agradable que es este proceso algunas cosas como los intercambios mutuamente beneficiosos (de los que Adam Smith habló de manera elocuente), el funcionamiento de las redes de protección social,

de las libertades políticas o del desarrollo social, o una u otra combinación de estas actividades sustentadoras.

PAPEL CONSTITUTIVO E INSTRUMENTAL DE LA LIBERTAD

El enfoque de este libro es mucho más compatible con la segunda actitud que con la primera.* Se trata principalmente de un intento de concebir el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. En este enfoque, se considera que la expansión de la libertad es 1) el *fin primordial* y 2) el *medio principal* del desarrollo. Podemos llamarlos, respectivamente, «papel constitutivo» y «papel instrumental» de la libertad en el desarrollo. El papel constitutivo de la libertad está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana. Entre las libertades fundamentales se encuentran algunas capacidades elementales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, etc. Desde esta perspectiva constitutiva, el desarrollo implica la expansión de estas y otras libertades básicas. Desde este punto de vista, el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades humanas, y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración.

Permítasenos referirnos aquí a un ejemplo que analizamos brevemente en la introducción (y que implica una cuestión que suele plantearse en la literatura sobre el desarrollo) para mostrar cómo puede el reconocimiento del papel «constitutivo» de la libertad alterar el análisis del desarrollo. En las visiones más estrictas del desarrollo (que se basan, por ejemplo, en el crecimiento del PNB o en la industrialización), suele preguntarse si la libertad de participación y disensión políticas «contribuye o no al desarrollo». Según la concepción fundamental del desarrollo como libertad, parece que esta pregunta está mal formulada, ya que pasa por alto algo fundamental, a saber, que la participación y la disensión políticas son una parte *constitutiva* del propio desarrollo. Una persona que no pueda expresarse libremente

o participar en las decisiones y los debates públicos, aunque sea muy rica, carece de algo que tiene razones para valorar. El proceso de desarrollo, cuando se juzga en función del aumento de la libertad humana, ha de incluir la eliminación de las privaciones de esta persona. Aun cuando no tuviera ningún interés inmediato en ejercer la libertad de expresarse o de participar, se le privaría de sus libertades si no se le permitiera decidir sobre estas cuestiones. El desarrollo concebido como el aumento de la libertad no puede sino ocuparse de esas privaciones. La denegación de libertades políticas o de derechos humanos básicos no es importante para comprender el desarrollo porque éstos contribuyan indirectamente a otros aspectos del desarrollo (como el crecimiento del PNB o el fomento de la industrialización). Estas libertades forman parte del enriquecimiento del proceso de desarrollo.

Este punto fundamental es distinto del argumento «instrumental» de que estas libertades y derechos **también** pueden contribuir de manera eficaz al progreso económico. Esa conexión instrumental también es importante (y se analizará especialmente en los capítulos 5 y 6), pero la importancia del papel instrumental de la libertad política como **medio** para alcanzar el desarrollo no merma en modo alguno la importancia valorativa de la libertad como fin del desarrollo.

La importancia **intrínseca** de la libertad humana como objetivo sublime del desarrollo ha de distinguirse de la eficacia **instrumental** de los diferentes tipos de libertad para fomentar la libertad del hombre. Dado que en el capítulo anterior nos ocupamos principalmente de la importancia intrínseca de la libertad, en éste nos fijaremos más en la eficacia de la libertad como **medio** y no sólo como fin. El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo. Esta cuestión está relacionada no sólo con la conexión evidente de que la expansión de cada tipo de libertad debe contribuir al desarrollo, ya que el propio desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de la libertad del hombre en general. Hay mucho más en la conexión instrumental que esta relación constitutiva. La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados, y un tipo de

libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros. Los dos papeles están, pues, ligados por conexiones empíricas, que relacionan un tipo de libertad con otros.

LIBERTADES INSTRUMENTALES

Cuando presentemos los estudios empíricos en este trabajo, tendremos ocasión de analizar algunas libertades instrumentales que contribuyen, directa o indirectamente, a la libertad general que tienen los individuos para vivir como les gustaría. La diversidad de instrumentos es bastante grande. Sin embargo, quizá sea útil identificar cinco tipos distintos de libertad en los que puede merecer la pena poner especial énfasis en esta perspectiva instrumental. No se trata en modo alguno de una lista exhaustiva, pero puede ayudar a centrar la atención en algunas cuestiones relacionadas con la política económica y social que demandan especial atención en este momento.

Examinaremos, en particular, los siguientes tipos de libertades instrumentales: 1) las **libertades políticas**, 2) los **servicios económicos**, 3) las **oportunidades sociales**, 4) las garantías **de transparencia** y 5) la **seguridad protectora**. Estas libertades instrumentales tienden a contribuir a la capacidad general de las personas para vivir más libremente, pero también contribuyen a complementarse. Aunque el análisis del desarrollo debe ocuparse, por una parte, de los objetivos y las aspiraciones que hacen que sean importantes estas libertades instrumentales, también debe prestar atención a los nexos empíricos que **ligan** los distintos tipos de libertad, reforzando su importancia conjunta. De hecho, estas conexiones son fundamentales para comprender mejor el papel instrumental de la libertad. La tesis de que la libertad no sólo es el objetivo primordial del desarrollo sino también su medio principal está relacionada con estas conexiones.

Permítasenos hacer algunas observaciones sobre cada una de estas libertades instrumentales. Las **libertades políticas**, concebidas en un sentido amplio (incluidos los llamados derechos humanos), se refieren a las oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe gobernar y con qué principios, y comprenden también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la liber-

tad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, etc. Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloban la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la selección del poder legislativo y del poder ejecutivo).

Los servicios económicos se refieren a la oportunidad de los individuos de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios. Los derechos económicos que tiene una persona dependen de los recursos que posea o a los que tenga acceso, así como de las condiciones de intercambio, como los precios relativos, y el funcionamiento de los mercados. En la medida en que el proceso de desarrollo económico eleva la renta y la riqueza de un país, éstas se traducen en el correspondiente aumento de los derechos económicos de la población. Debería ser evidente que en la relación entre la renta nacional y la riqueza, por una parte, y los derechos económicos de los individuos (o de las familias), por otra, son importantes no sólo las consideraciones agregadas sino también las distributivas. La forma en que se distribuyan las rentas adicionales es claramente relevante.

La existencia de recursos financieros y el acceso a estos recursos pueden influir de una manera crucial en los derechos económicos que puedan conseguir en la práctica los agentes económicos, que abarcan todo el espectro y van desde las grandes empresas (en las que pueden trabajar cientos de miles de personas) hasta los pequeños establecimientos que funcionan a base de créditos; Por ejemplo, una contracción del crédito puede afectar gravemente a los derechos económicos que se basan en ese crédito.

Las **oportunidades sociales** se refieren a los sistemas de educación, sanidad, etc., que tiene la sociedad y que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor. Estos servicios son importantes no sólo para la vida privada (como llevar una vida sana y evitar la morbilidad evitable y la muerte prematura), sino también para participar más eficazmente en las actividades económicas y políticas. Por ejemplo, el analfabetismo puede ser un importante obstáculo para participar en las actividades económicas en las que la producción ha de ajustarse a unas determinadas especificaciones o que exigen un es-

tricto control de la calidad (como ocurre cada vez más con la globalización del comercio). Asimismo, la imposibilidad de leer la prensa o de comunicarse por escrito con otros agentes que participan en actividades políticas puede impedir la participación política.

Pasamos ahora a la cuarta categoría. En las interrelaciones sociales, los individuos se interrelacionan basándose en lo que suponen que se les ofrece y en lo que pueden esperar obtener. En este sentido, la sociedad funciona presuponiendo la existencia de un mínimo grado de confianza. Las **garantías de transparencia** se refieren a la necesidad de franqueza que pueden esperar los individuos: la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y de claridad. Cuando se viola seriamente esa confianza, la falta de franqueza puede afectar de manera negativa a la vida de muchas personas, tanto a las afectadas directamente como a terceras partes. Las garantías de transparencia (incluido el derecho de divulgación de información) pueden ser, pues, una importante clase de libertad instrumental. Estas garantías desempeñan un claro papel instrumental en la prevención de la corrupción, de la irresponsabilidad financiera y de los tratos poco limpios.

Por último, con independencia de lo bien que funcione un sistema económico, algunas personas pueden ser muy vulnerables y verse sumidas, de hecho, en grandes privaciones como consecuencia de cambios materiales que afectan negativamente a su vida. La **seguridad protectora** es necesaria para proporcionar una red de protección social que impida que la población afectada caiga en la mayor de las miserias y, en algunos casos, incluso en la inanición y la muerte. El aspecto de la seguridad protectora comprende mecanismos institucionales **fijos** como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley para los indigentes, así como mecanismos ad hoc como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar unos ingresos a los pobres.

INTERCONEXIONES Y COMPLEMENTARIEDAD

Estas libertades instrumentales mejoran directamente las capacidades de los individuos, pero también se complementan y pueden re-

forzarse mutuamente. Es importante comprender estas interrelaciones cuando se analiza la política de desarrollo.

Por norma, se acepta el hecho de que el derecho a realizar transacciones económicas tiende a ser un gran motor del crecimiento económico. Pero aún hay otras muchas conexiones que no se reconocen lo suficiente y que deben tenerse más en cuenta en el análisis de la política económica y social. El crecimiento económico puede contribuir no solo a elevar la renta privada sino también a permitir que el Estado financie la seguridad social y la intervención pública activa. Por lo tanto, la contribución del crecimiento económico ha de juzgarse no sólo en función del aumento de la renta privada sino también en función de la expansión de los servicios sociales (incluidas, en muchos casos, las redes de protección social) que el crecimiento económico puede hacer posible.⁷

Asimismo, la creación de oportunidades sociales, por medio de servicios como la educación y la sanidad públicas y el desarrollo de una prensa libre y muy activa, puede contribuir tanto a fomentar el desarrollo económico como a reducir significativamente las tasas de mortalidad. La reducción de las tasas de mortalidad puede contribuir, a su vez, a reducir las tasas de natalidad, reforzando la influencia de la educación básica -en especial de la capacidad de lectura y escritura y de la escolarización de las mujeres- en la conducta relacionada con la fecundidad.

Japón es, desde luego, el ejemplo pionero de aumento del crecimiento económico por medio de la creación de oportunidades sociales, especialmente, en el terreno de la educación básica. A veces se olvida que en Japón el porcentaje de personas que saben leer y escribir era más alto que en Europa incluso en la época de la restauración Meiji de mediados del siglo XIX, es decir, en un momento en el que la industrialización aún no había llegado allí y, sin embargo, había comenzado hacía muchas décadas en Europa. El desarrollo de los recursos humanos de Japón relacionado con la creación de oportunidades sociales contribuyó a su desarrollo económico. El llamado milagro del Este asiático que afectó a otros países de esa zona se debió en gran medida a parecidas conexiones causales.⁴

Este enfoque es contrario a -y socava en gran medida- la creencia tan extendida en muchos círculos políticos de que el «desarrollo

humano» (como suele denominarse el proceso de expansión de la educación, la asistencia sanitaria y otros aspectos de la vida humana) es un lujo que sólo pueden permitirse los países más ricos. La consecuencia más importante del éxito que han tenido las economías del Este asiático, comenzando por la de Japón, quizá haya sido haber socavado ese prejuicio implícito. Estas economías comenzaron relativamente pronto a expandir en gran escala la educación y, más tarde, la asistencia sanitaria y, en muchos casos, tomaron esta medida antes de romper las ataduras de la pobreza general. Y han recogido los frutos de lo que sembraron. De hecho, como ha señalado Hiromitsu Ishi, la prioridad del desarrollo de los recursos humanos se observa especialmente en los primeros tiempos del desarrollo económico japonés, que comenzó con la era Meiji (1868- 1911), y ese énfasis no se ha intensificado con la prosperidad económica cuando ha aumentado la riqueza y la opulencia de Japón.⁵

DIFERENTES ASPECTOS DEL CONTRASTE ENTRE CHINA Y LA INDIA

Dado el papel fundamental que desempeñan las libertades individuales en el proceso de desarrollo, resulta muy importante examinar sus determinantes. Hay que prestar una considerable atención a los factores sociales, incluidas las intervenciones del Estado, que contribuyen a determinar la naturaleza y el alcance de las libertades individuales. Las instituciones sociales pueden contribuir de manera decisiva a garantizar y a aumentar 'las libertades del individuo. En las libertades individuales influyen, por una parte, la salvaguardia social de las libertades, la tolerancia y la posibilidad de realizar intercambios y transacciones. También influyen, por otra parte, la provisión pública de servicios (como la asistencia sanitaria básica o la educación elemental), que son cruciales para la formación y la utilización de las capacidades humanas. Es necesario prestar atención a los dos tipos de determinantes de las libertades individuales.

El contraste entre la India y China tiene una cierta importancia ilustrativa en este contexto. Tanto los gobiernos de China como los de la India llevan un tiempo (China desde 1979 y la India desde 1991) esforzándose por abrir más su economía, por aumentar su par-

tipificación en el mundo y basarla más en un sistema de mercado. Aunque los esfuerzos de la India se han visto recompensados lentamente, no han conseguido los grandes resultados que ha logrado China. Un factor importante en este contraste es el hecho de que, desde el punto de vista de la preparación social, China es capaz de utilizar la economía de mercado mucho más que la India.' Aunque la China anterior a la reforma tenía una actitud muy escéptica hacia los mercados, no ocurría así en lo que se refiere a la educación básica y al acceso general a la asistencia sanitaria. Cuando inició la transición a una economía de mercado en 1979, ya contaba con una población, sobre todo la juvenil, que sabía leer y escribir, y unos buenos servicios educativos en la mayor parte del país. En este sentido, la situación educativa básica de China no era muy distinta de la de Corea del Sur o de Taiwan, países en los que la educación de la población también contribuyó de forma extraordinaria a aprovechar las oportunidades económicas que ofrecía un sistema de mercado sustentador. En cambio, la mitad de la población adulta de la India era analfabeta cuando este país inició la transición a una economía de mercado en 1991, y la situación no ha mejorado mucho hoy.

Las condiciones sanitarias también eran mucho mejores en China que en la India debido al compromiso social del régimen anterior a la reforma de mejorar la asistencia sanitaria y la educación. Curiosamente, ese compromiso, aunque no guarda relación alguna con su útil papel en el crecimiento económico basado en el mercado, creó oportunidades sociales que pudieron ponerse en funcionamiento cuando el país inició la transición a una economía de mercado. El atraso social de la India, con su elitista concentración en la educación superior, la despreocupación más absoluta por la enseñanza básica y su considerable abandono de la asistencia sanitaria primaria, impidió que el país estuviera bien preparado para que todos pudieran beneficiarse de la expansión económica. El contraste entre la India y China tiene, desde luego, otros muchos aspectos (incluidas las diferencias entre sus respectivos sistemas políticos y las desigualdades mucho mayores que existen *dentro* de la propia India en lo que se refiere a las oportunidades sociales, como la educación básica y la asistencia sanitaria). Aunque estas cuestiones se abordarán más adelante, merece la pena señalar incluso en esta fase preliminar del análisis la importan-

cia de los niveles radicalmente diferentes de preparación social de China y de la India para el desarrollo general basado en el mercado.

También debe señalarse, sin embargo, que China tiene verdaderas desventajas en comparación con la India porque carece de libertades democráticas, lo que se deja sentir sobre todo en lo que se refiere a la flexibilidad de la política económica y a la sensibilidad de los poderes públicos a las crisis sociales y a los desastres imprevistos. El contraste más destacado quizá sea el hecho de que China ha padecido la que es con casi toda seguridad la mayor hambruna de la historia (como consecuencia de la cual murieron de hambre treinta millones de personas en 1958-1961 tras el fracaso del Gran Salto Adelante), mientras que la India no ha padecido ninguna desde que se independizó en 1947. Cuando las cosas van bien, es posible que se eche menos en falta el poder protector de la democracia, pero puede haber peligros acechando a la vuelta de la esquina (como lo demuestran, de hecho, los casos recientes de algunas economías del Este y el Sureste asiáticos). También tendremos que extendernos sobre esta cuestión más adelante en este libro.

Existen muchísimas conexiones entre las distintas libertades instrumentales. Su respectivo papel y su influencia mutua específica constituyen importantes aspectos del proceso de desarrollo. En los capítulos siguientes, tendremos oportunidad de analizar algunas de estas interconexiones y su gran alcance. Sin embargo, para mostrar cómo funcionan, permítasenos profundizar algo en los distintos factores que influyen en la longevidad y en la esperanza de vida al nacer, capacidades que los individuos valoran en casi todo el mundo.

INSTITUCIONES SOCIALES EN LAS QUE MEDIA EL CRECIMIENTO

La influencia de las instituciones sociales en la libertad para sobrevivir puede ser muy profunda y en ella pueden influir conexiones instrumentales muy distintas. A veces se dice que no es una consideración independiente del crecimiento económico (concebido como la mejora del nivel de renta per cápita), ya que existe una estrecha relación entre la renta per cápita y la longevidad. De hecho, se ha afirmado que es un error preocuparse por la discordancia entre el nivel de renta lo-

grado y las probabilidades de sobrevivir, ya que -en general- se observa que existe una estrecha relación estadística entre ambos. Esta observación sobre las conexiones estadísticas internacionales, considerada por separado, es correcta, pero esta relación estadística debe examinarse con mayor profundidad para poder considerar que es un convincente argumento para descartar la importancia de las instituciones sociales (que van más allá de la opulencia basada en la renta).

Es interesante, en este contexto, referirse a algunos análisis estadísticos que han presentado recientemente Sudhir Anand y Martin Ravallion.⁷ Basándose en comparaciones internacionales, han observado que existe una correlación positiva y significativa entre la esperanza de vida y el PNB per cápita, pero que esa correlación actúa de manera principal a través de la influencia del PNB 1) en las rentas de los pobres concretamente y 2) en el gasto público que se realiza, sobre todo, en asistencia sanitaria. De hecho, cuando sólo se incluyen estas dos variables en el ejercicio estadístico, la inclusión del PNB per cápita como una influencia causal más no explica mucho más. Si se incluyen, además, la pobreza y el gasto público destinado a sanidad como variables explicativas, parece que se desvanece la conexión entre el PNB per cápita y la esperanza de vida (en el análisis de Anand y Ravallion).

Es importante hacer hincapié en que este resultado, si fuera confirmado también por otros estudios empíricos, no demostraría que el crecimiento del PNB per cápita no mejora la esperanza de vida, sino que indicaría que la conexión tiende a funcionar sobre todo a **través del** gasto público en asistencia sanitaria y a **través del** éxito de la erradicación de la pobreza. Lo esencial es que la influencia del crecimiento económico depende mucho de cómo se utilicen los **frutos** de ese crecimiento económico. Eso también contribuye a explicar por qué algunas economías, como Corea del Sur y Taiwan, han sido capaces de mejorar tan de prisa la esperanza de vida por medio del crecimiento económico.

Los logros de las economías del Este asiático han sido objeto de estudios críticos -y de algunos ataques- en los últimos años, debido en parte a la naturaleza y la gravedad de lo que se denomina «la crisis económica asiática». Esa crisis es grave y pone de manifiesto algunos fallos de las economías que antes se consideraba -erróneamente- que habían conseguido éxitos en todos los frentes. Tendre-

mos oportunidad de analizar los problemas especiales y los fallos específicos que entraña la crisis económica asiática (especialmente en los capítulos 6 y 7). Pero sería un error no ver los grandes logros que han conseguido las economías del Este y del Sureste asiáticos durante varias décadas y que han transformado la vida y la longevidad de sus habitantes. Los problemas que tienen hoy día estos países (y que con toda probabilidad han albergado durante mucho tiempo) y que reclaman nuestra atención (incluida la necesidad general de libertades políticas y de participación abierta, así como de seguridad protectora) no deberían llevarnos a pasar por alto lo que han logrado en los campos en los que han obtenido notables resultados.

Por diversas razones históricas, incluido el énfasis en la educación básica y en la asistencia sanitaria primaria, e incluso la temprana realización de una verdadera reforma agraria, fue más fácil conseguir la participación económica general en muchas economías del Este y del Sureste asiáticos que, por ejemplo, en Brasil, la India o Pakistán, donde la creación de oportunidades sociales ha sido mucho más lenta, y esa lentitud ha constituido un obstáculo para el desarrollo económico.⁸ La expansión de las oportunidades sociales ha contribuido a facilitar el desarrollo económico con un elevado empleo y ha creado también las circunstancias favorables necesarias para reducir las tasas de mortalidad y aumentar la esperanza de vida. Existe un claro contraste con algunos otros países de elevado crecimiento -como Brasil- en los que el crecimiento del PNB per cápita ha sido casi parecido, pero también tienen una historia de grandes desigualdades sociales, paro y despreocupación por la asistencia sanitaria pública. La longevidad ha aumentado a un ritmo más lento en estas otras economías de elevado crecimiento.

Hay aquí dos contrastes interesantes e interrelacionados:

1) en el caso de las **economías de elevado crecimiento económico**, el contraste entre:

1.1) las que **han tenido mucho** éxito en el aumento de la longevidad y en la mejora de la calidad de vida (como Corea del Sur y Taiwan), y

1.2) las que **no han tenido un** éxito similar en estos otros aspectos (como Brasil);

2) en el caso de las economías que han **tenido mucho éxito en el aumento de la longevidad y en la mejora de la calidad de vida**, el contraste entre:

2.1) las que **han tenido mucho** éxito en el aumento del crecimiento económico (como Corea del Sur y Taiwan), y

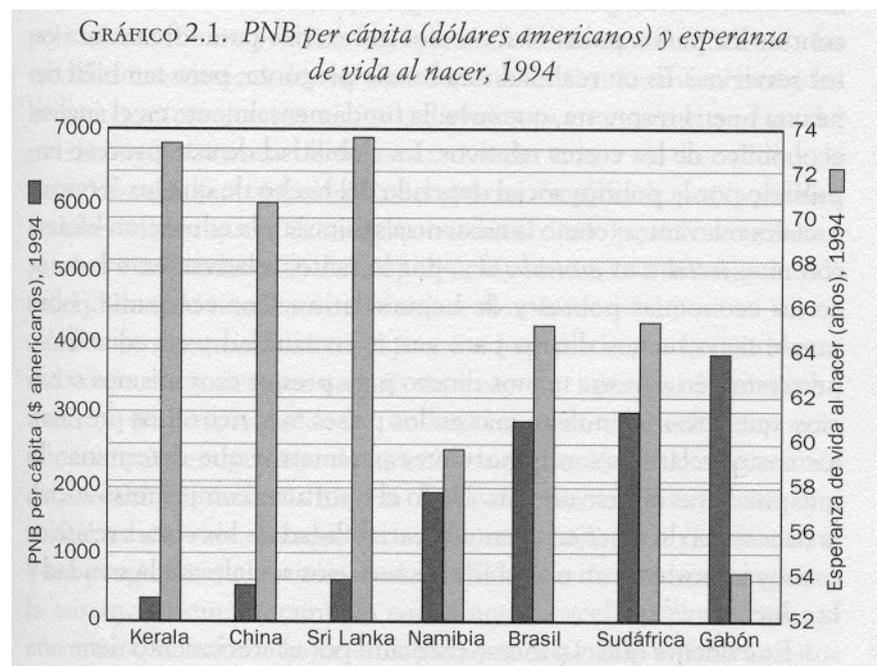
2.2) las que **no han tenido** mucho éxito en el aumento del crecimiento económico (como Sri Lanka, la China anterior a la reforma y el estado indio de Kerala).

Ya hemos comentado el primer contraste (por ejemplo, entre Corea del Sur y Brasil), pero el segundo también merece un análisis desde el punto de vista de la política económica y social. En nuestro libro **Hunger and Public Action**, Jean Drèze y yo distinguimos dos tipos de éxito en la reducción rápida de la mortalidad, que llamamos, respectivamente, proceso «mediado por el crecimiento» y proceso «impulsado por la política social». El primero se **basa en** un rápido crecimiento económico, y su éxito depende de que el proceso de crecimiento se asiente sobre una amplia base y sea económicamente general (el énfasis en el empleo tiene mucho que ver con esto), así como de la utilización del aumento de la prosperidad económica para expandir los servicios sociales relevantes, entre los cuales se encuentran la asistencia sanitaria, la educación y la seguridad social. El proceso impulsado por la política social, a diferencia del mecanismo mediado por el crecimiento, no se basa en un rápido crecimiento económico sino en un programa de hábil apoyo social a la asistencia sanitaria, la educación y otras instituciones sociales relevantes. Un buen ejemplo de este proceso es el caso de algunas economías como Sri Lanka, la China anterior a la reforma, Costa Rica o Kerala, que han reducido de forma drástica las tasas de mortalidad y han mejorado las condiciones de vida, sin mucho crecimiento económico.

PROVISIÓN PÚBLICA, RENTAS BAJAS Y COSTES RELATIVOS

El proceso impulsado por la política social no espera a que aumenten de manera espectacular los niveles de renta real per cápita, sino que actúa dando prioridad a la provisión de servicios sociales (espe-

cialmente asistencia sanitaria y educación básica) que reducen la mortalidad y mejoran la calidad de vida. En el gráfico 2.1, que presenta el PNB per cápita y la esperanza de vida al nacer de seis países (China, Sri Lanka, Namibia, Brasil, Sudáfrica y Gabón) y un estado de considerable extensión (Kerala) dentro de un país (la India) en el que habitan treinta millones de habitantes, muestra algunos ejemplos de esta relación.¹⁰ Los habitantes de Kerala, China o Sri Lanka, a pesar de tener bajísimos niveles de renta, disfrutaban de un nivel de esperanza de vida muy superior al de muchas poblaciones más ricas de Brasil, Sudáfrica y Namibia, por no mencionar Gabón. Incluso la desigualdad va en **sentido** contrario cuando comparamos Kerala, China y Sri Lanka, por un lado, con Brasil, Sudáfrica, Namibia y Gabón, por otro. Dado que las diferencias entre las esperanzas de vida



Fuente: Datos de la India, 1994: Banco Mundial, **World Development Report 1996**; datos de Kerala, esperanza de vida, 1989-1993, Sample Registration System citado en Government of India (1997), Department of Education, **Women in India: A Statistical Profile**; producto interior per cápita, 1992-1993, Government of India (1997), Ministry of Finance, **Economic Survey 1996-1997**.

están relacionadas con toda una variedad de oportunidades sociales que son fundamentales para el desarrollo (incluida la política epidemiológica, la asistencia sanitaria, los servicios educativos, etc.), es muy necesario complementar las visiones basadas en la renta para comprender mejor el proceso de desarrollo.” Estos contrastes tienen una considerable relevancia para la política económica y social y ponen de relieve la importancia del proceso impulsado por la política social.¹²

Podría muy bien sorprender que los países pobres puedan financiar los procesos impulsados por la política social, dado que para expandir los servicios públicos, incluida la asistencia sanitaria y la educación, se necesitan, desde luego, recursos. De hecho, la necesidad de contar con recursos es un argumento que suele esgrimirse para **posponer** inversiones socialmente importantes hasta que un país ya es más rico. ¿Dónde (como dice la famosa pregunta retórica) van a encontrar los países pobres los medios necesarios para «financiar» estos servicios? Es en realidad una buena pregunta, pero también tiene una buena respuesta, que se halla fundamentalmente en el análisis económico de los costes relativos. La viabilidad de este proceso impulsado por la política social depende del hecho de que los servicios sociales relevantes (como la asistencia sanitaria y la educación básica) son muy **intensivos en trabajo** y, por lo tanto, relativamente baratos en las economías pobres y de bajos salarios. Una economía pobre puede **tener** menos dinero para gastar en sanidad y en educación, pero también **necesita** menos dinero para prestar esos mismos servicios, que costarían mucho más en los países más ricos. Los precios y los costes relativos son importantes parámetros que determinan lo que puede permitirse un país. Dado el oportuno compromiso social, la necesidad de tener en cuenta la variabilidad de los costes relativos es muy importante en el caso de los servicios sociales de la sanidad y la educación.¹³

Es evidente que el proceso mediado por el crecimiento tiene una ventaja frente al proceso impulsado por la política social; puede acabar ofreciendo más, ya que hay más privaciones **-aparte** de la mortalidad prematura, la elevada morbilidad o el analfabetismo- que guardan una relación muy directa con un bajo nivel de renta (como no tener suficiente ropa decente y una vivienda digna). Es mejor te-

ner una elevada renta y una elevada longevidad (y otros indicadores habituales de la calidad de vida) que sólo la segunda. Merece la pena hacer hincapié en este punto, ya que corremos el riesgo de que las estadísticas de la esperanza de vida y otros indicadores básicos de la calidad de vida a nos «convenzan con excesiva rapidez».

Por ejemplo, el hecho de que el estado indio de Kerala haya conseguido una esperanza de vida impresionantemente alta, una baja fecundidad, un elevado porcentaje de personas que saben leer y escribir, etc., a pesar de su bajo nivel de renta per cápita es un logro que merece la pena celebrar y del que conviene aprender. Y sin embargo, sigue estando vigente la pregunta de por qué Kerala no ha sido capaz de basarse en los éxitos que ha conseguido en el terreno del desarrollo humano para elevar también su nivel de renta y lograr así que su éxito fuera más completo; difícilmente puede servir de «modelo», como han tratado de sostener algunos. Desde el punto de vista de la política económica y social, hay que realizar un estudio crítico de las medidas económicas de Kerala relacionadas con los incentivos y las inversiones (con los «servicios económicos» en general) a pesar del excepcional aumento de la esperanza de vida y de la calidad de vida.¹⁴ En este sentido, el éxito del proceso impulsado por la política social es menor que el éxito del proceso mediado por el crecimiento, pues en éste el aumento de la opulencia económica y la mejora de la calidad de vida tienden a evolucionar al unísono.

Por otra parte, el éxito del proceso impulsado por la política social como vía indica que un país no tiene que aguardar a ser mucho más rico (en lo que puede ser un largo período de crecimiento económico) para embarcarse en una rápida expansión de la educación y de la asistencia sanitaria básicas. Es posible aumentar enormemente la calidad de vida, aunque las rentas sean bajas, por medio de un buen programa de servicios sociales. El hecho de que la educación y la asistencia sanitaria también contribuyan a acelerar el crecimiento económico se suma a las razones para poner un gran énfasis en estos sistemas sociales en las economías pobres, **sin** tener que esperar a «hacerse rico» **primero**.¹⁵ El proceso impulsado por la política social es una receta para conseguir mejorar rápidamente la calidad de vida, y eso tiene una enorme importancia desde el punto de vista de la política económica, pero sigue habiendo una excelente razón para, a

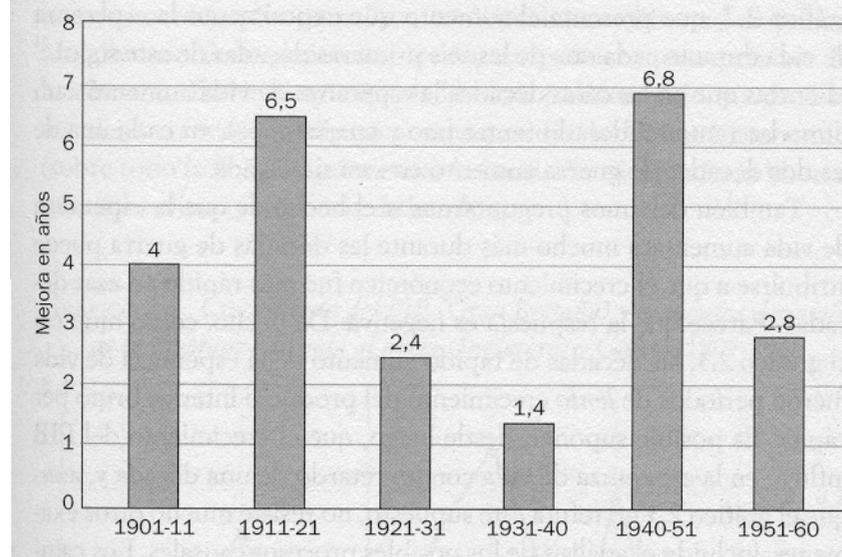
partir de ahí, conseguir logros más generales, entre los cuales se encuentra el crecimiento económico, así como la mejora de los aspectos habituales convencionales de la calidad de vida.

REDUCCIÓN DE LA MORTALIDAD EN LA GRAN BRETAÑA DEL SIGLO XX

En este contexto, también es instructivo examinar de nuevo la pauta temporal de reducción de la mortalidad y de aumento de la esperanza de vida en las economías industriales avanzadas. El papel que ha desempeñado la provisión pública de asistencia sanitaria y nutrición, y en general de servicios sociales, en la reducción de la mortalidad en Europa y en Estados Unidos en los últimos siglos ha sido analizado por Robert Fogel, Samuel Preston y otros autores.¹⁶ La pauta temporal del aumento de la esperanza de vida en este siglo tiene en sí misma especial interés si se tiene en cuenta que a finales del siglo pasado incluso Gran Bretaña -que entonces era la principal economía capitalista de mercado- aun tenía una esperanza de vida al nacer inferior a la esperanza media de vida actual de los países que tienen una baja renta. Sin embargo, en Gran Bretaña la longevidad aumentó rápidamente durante el siglo, gracias en parte a las estrategias de los programas sociales; y tiene un cierto interés el análisis de la evolución de este aumento.

La expansión de los programas británicos de ayuda para alimentación, asistencia sanitaria, etc., no siempre ha sido rápida durante todas las décadas. En este siglo ha habido dos períodos de expansión muy rápida de la política basada en la ayuda: las dos guerras mundiales. Ambas guerras llevaron a compartir mucho más los medios de supervivencia, incluida la asistencia sanitaria y las escasas existencias de alimentos (por medio del racionamiento y de las subvenciones para alimentos). Durante la primera guerra mundial cambiaron de manera notable las actitudes sociales sobre «el compartir» y sobre las medidas destinadas a conseguirlo, como ha señalado perfectamente Jay Winter.¹⁷ Durante la segunda guerra mundial se desarrollaron en la asediada Gran Bretaña instituciones sociales excepcionalmente solidarias, relacionadas con la psicología del compartir,

GRÁFICO 2.2. Mejoras de la esperanza de vida en Inglaterra y Gales, 1901-1960



Fuentes: S. Preston, N. Keyfitz y R Schoen, *Causes of Death: Life Tables for National Population*, Seminar Press, Nueva York, 1992.

que hicieron que estos radicales sistemas públicos para la distribución de alimentos y de asistencia sanitaria fueran aceptables y eficaces.¹⁸ Incluso el Servicio Nacional de Salud nació durante esos años de guerra.

¿Influyó eso en realidad en la salud y en la supervivencia? (Disminuyó también más de prisa la mortalidad en estos períodos de medidas sociales en Gran Bretaña? Algunos minuciosos estudios de nutrición confirman, de hecho, que durante la segunda guerra mundial, a pesar de que las existencias de ‘alimentos per cápita disminuyeron de manera significativa en Gran Bretaña, los casos de desnutrición también se redujeron enormemente, y la desnutrición extrema desapareció casi por completo.’ Las tasas de mortalidad también descendieron de forma brusca (salvo, por supuesto, la mortalidad causada por la guerra). Lo mismo había ocurrido durante la primera guerra mundial.²⁰

De hecho, es notable que las comparaciones de distintas décadas, basadas en censos decenales, muestren que el aumento más rá-

pido de la esperanza de vida ocurrió por un amplísimo margen precisamente durante esas dos «décadas de guerra» (como muestra el gráfico 2.2, que presenta el aumento que experimentó la esperanza de vida durante cada una de las seis primeras décadas de este siglo).²¹ Mientras que en las otras décadas la esperanza de vida aumentó a un ritmo bastante moderado (entre uno y cuatro años), en cada una de las dos décadas de guerra aumentó en casi siete años.

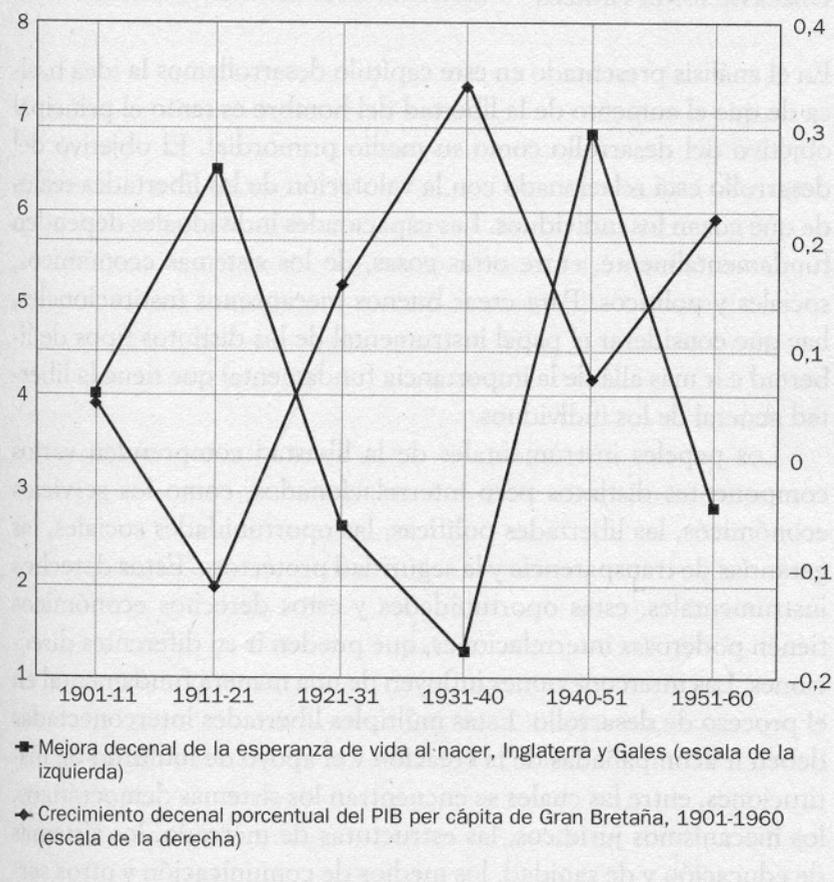
También debemos preguntarnos si el hecho de que la esperanza de vida aumentara mucho más durante las décadas de guerra puede atribuirse a que el crecimiento económico fue más rápido en esas décadas. Parece que la respuesta es negativa. De hecho, como muestra el gráfico 2.3, las décadas de rápido aumento de la esperanza de vida fueron períodos de lento crecimiento del producto interior bruto per cápita. Es posible suponer, desde luego, que el crecimiento del PIB influyó en la esperanza de vida con un retardo de una década y, aunque el gráfico 2.3 no refuta este supuesto, no resiste mucho otros exámenes, incluido el análisis de los posibles procesos causales. Los cambios del grado en que se compartieron los recursos básicos durante las décadas de guerra y el enorme aumento concomitante de la financiación pública de servicios sociales (incluida la ayuda para alimentos y la asistencia sanitaria) constituyen una explicación mucho más verosímil del rápido incremento de la esperanza de vida británica. Los estudios sobre la salud y otras condiciones de vida de la población durante los períodos de guerra y su relación con las actitudes sociales y las instituciones públicas aportan mucha luz sobre estos contrastes.²²

DEMOCRACIA E INCENTIVOS POLÍTICOS

Hay muchas otras conexiones que ilustran estas relaciones. Comentemos brevemente una más: la conexión entre la libertad política y los derechos humanos, por una parte, y la libertad para evitar los desastres económicos, por otra. La confirmación más elemental de esta conexión es el hecho, al que nos hemos referido antes (en el capítulo 1 e indirectamente -al analizar el contraste entre China y la India- en el presente capítulo), de que en las democracias no hay hambrunas. De hecho, nunca ha habido una hambruna notable en

un país democrático, por muy pobre que fuera.²³ Eso se debe a que es muy fácil prevenir las hambrunas si el gobierno lo intenta, y en una democracia pluripartidista, con elecciones y libertad de prensa, un gobierno tiene poderosos incentivos políticos para prevenir las hambrunas. Eso indicaría que la libertad política en forma de sistema democrático contribuye a salvaguardar la libertad económica (sobre todo la libertad para evitar la inanición extrema) y la libertad para sobrevivir (y no morir de hambre).

GRÁFICO 2.3. Crecimiento del PIB (Gran Bretaña) y aumentos decenales de la esperanza de vida al nacer (Inglaterra y Gales), 1901-1960



Fuentes: A. Madison, *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press, Nueva York, 1982; S. Preston et al., *Causes of Death*, Seminar Press, Nueva York, 1972.

Es posible que la seguridad que da una democracia no se eche mucho de menos cuando un país es lo suficientemente afortunado como para no padecer grandes calamidades, cuando todo funciona de manera fluida. Pero el riesgo de sufrir inseguridad, a causa de las circunstancias económicas o de otro tipo o a errores de política que no se corrigen, puede estar al acecho en un Estado que parece gozar de buena salud. Cuando analicemos con más detenimiento esta conexión (en los capítulos 6 y 7), será necesario abordar los aspectos políticos de la «crisis económica asiática» reciente.

OBSERVACIONES FINALES

En el análisis presentado en este capítulo desarrollamos la idea básica de que el aumento de la libertad del hombre es tanto el principal objetivo del desarrollo como su medio primordial. El objetivo del desarrollo está relacionado con la valoración de las libertades reales de que gozan los individuos. Las capacidades individuales dependen fundamentalmente, entre otras cosas, de los sistemas económicos, sociales y políticos. Para crear buenos mecanismos institucionales, hay que considerar el papel instrumental de los distintos tipos de libertad e ir más allá de la importancia fundamental que tiene la libertad general de los individuos.

Los papeles instrumentales de la libertad comprenden varios componentes distintos pero interrelacionados, como los servicios económicos, las libertades políticas, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. Estos derechos instrumentales, estas oportunidades y estos derechos económicos tienen poderosas interrelaciones, que pueden ir en diferentes direcciones. Las interconexiones influyen de una manera fundamental en el proceso de desarrollo. Estas múltiples libertades interconectadas deben ir acompañadas de la creación y el apoyo de multitud de instituciones, entre las cuales se encuentran los sistemas democráticos, los mecanismos jurídicos, las estructuras de mercado, los sistemas de educación y de sanidad, los medios de comunicación y otros servicios de comunicación, etc. Las instituciones pueden basarse en iniciativas privadas, así como en sistemas públicos y estructuras más

mixtas, como organizaciones no gubernamentales y entidades de cooperación.

Los fines y los medios del desarrollo obligan a colocar la perspectiva de la libertad en el centro del escenario. En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente -si se les da la oportunidad- en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo. El Estado y la sociedad tienen un gran papel que desempeñar en el reforzamiento y en la salvaguardia de las capacidades humanas. Su papel es ayudar, no proporcionar algo ya acabado. El enfoque de los fines y los medios del desarrollo basado en la libertad reclama nuestra atención.

La libertad y los fundamentos de la justicia

Permítasenos comenzar con una parábola. Annapurna quiere que le limpien el jardín, que ha estado descuidado, y tres trabajadoras paradas -Dinu, Bishanno y Rogini- desean fervientemente hacer el trabajo, Annapurna puede contratar a cualquiera de ellas, pero el trabajo es indivisible y no puede repartirlo entre las tres. A Annapurna cualquiera de ellas le haría más o menos el mismo trabajo a cambio de una retribución más o menos parecida, pero como es una persona reflexiva, se pregunta a quién debería darle el trabajo.

Se entera de que, aunque las tres son pobres, Dinu es la más pobre de las tres; todo el mundo está de acuerdo. Esto lleva a Annapurna a mostrarse bastante inclinada a contratarla («¿Qué puede haber más importante -se pregunta- que ayudar a la más pobre?»).

Sin embargo, también se entera de que Bishanno se ha empobrecido recientemente y está muy deprimida por su situación. Dinu y Rogini, en cambio, tienen experiencia en ser pobres y ya están acostumbradas. Todo el mundo está de acuerdo en que Bishanno es quien está más triste de las tres y en que, desde luego, se pondría más contenta que las otras dos. Este planteamiento lleva a Annapurna a mostrarse bastante favorable a la idea de dar el trabajo a Bishanno («No cabe duda -se dice- de que la primera prioridad debe ser que deje de estar triste»).

Pero a Annapurna también le dicen que Rogini padece una enfermedad crónica -que lleva estoicamente- y podría utilizar el dinero que ganara para librarse de ese terrible mal. No se niega que Rogini es menos pobre que las otras (aunque, desde luego, es pobre) y que no es la más desgraciada, ya que lleva sus privaciones con bastante ánimo, acostumbrada, como está, a sufrir privaciones toda su vida (procede de una familia pobre y ha aprendido a asumir la

creencia general de que, como mujer joven que es, no debe ni quejarse ni tener muchas aspiraciones). Annapurna se pregunta si, no obstante, lo correcto no sería dar el trabajo a Rogini («Influiría muchísimo -razona- en la calidad de vida y en la libertad de padecer la enfermedad»).

Annapurna se pregunta qué debe hacer. Reconoce que si sólo supiera que Dinu es la más pobre (y no supiera nada más), optaría por darle el trabajo a ella. También piensa que si sólo supiera que Bishanno es la que está más triste y la que se pondría más contenta si tuviera la oportunidad de trabajar (y no supiera nada más), tendría excelentes razones para contratar a Bishanno. Y también observa que si sólo supiera que la enfermedad degenerativa de Rogini pudiera curarse con el dinero que ganara (y no supiera nada más), tendría una sencilla y clara razón para darle el trabajo a ella. Pero conoce los tres hechos relevantes y tiene que elegir entre los tres argumentos, cada uno de los cuales tiene una cierta pertinencia.

Este sencillo ejemplo plantea algunas cuestiones interesantes de índole práctica, pero lo que queremos subrayar aquí es que las diferencias entre los principios que implica están relacionadas con la información que se considere que es decisiva. Si se conocen los tres hechos, la decisión se basa en la información a la que se dé más peso. Como mejor se ven, pues, los principios es en función de sus respectivas «bases de información». El argumento igualitarista favorable a Dinu centra la atención en la falta de renta; el argumento utilitarista clásico de Bishanno centra la atención en la medición del placer y la felicidad; el argumento de la calidad de vida de Rogini centra la atención en los tipos de vida que puede llevar cada una de las tres personas. Los dos primeros argumentos se encuentran entre los más analizados y utilizados en la literatura económica y ética. Nosotros presentaremos algunos argumentos a favor del tercero. Pero de momento nuestras intenciones son muy modestas: mostrar la importancia fundamental de las bases de información de los distintos principios posibles.

En el análisis siguiente, comentamos tanto 1) la cuestión general de la importancia de la base de información para la realización de juicios de valor como 2) las cuestiones concretas de si es suficiente la información en la que se basan algunas teorías convencionales de

la ética y la justicia sociales, en particular, el utilitarismo, el pensamiento libertario y la teoría rawlsiana de la justicia. Aunque hay mucho que aprender de la forma en que se aborda la cuestión de la información en estos importantes enfoques de la filosofía política, también sostenemos que cada una de las bases de información que emplean -explícita o implícitamente- el utilitarismo, el pensamiento libertario y la justicia rawlsiana tiene serias deficiencias, si se considera que las libertades individuales fundamentales son importantes. Este diagnóstico es el motivo para analizar otra manera de enfocar la evaluación que centra la atención directamente en la libertad, concebida como las capacidades individuales para hacer cosas que una persona tiene razones para valorar.

Es esta última parte constructiva del análisis la que se utiliza de manera extensa en el resto del libro. Si al lector no le interesan mucho las críticas de otros enfoques (y las respectivas ventajas y dificultades del utilitarismo, el pensamiento libertario o la justicia rawlsiana), puede omitir estos análisis críticos y pasar directamente a la última parte del capítulo.

INFORMACIÓN INCLUIDA Y EXCLUIDA

Cada manera de enfocar la evaluación puede caracterizarse en gran medida por la información en la que se basa: la información que es necesaria para realizar juicios de valor utilizando ese enfoque y -lo que no es menos importante- la información que se «excluye» en ese enfoque y no desempeña ningún papel directo en la evaluación.¹ La exclusión de información constituye un importante elemento de un método de evaluación, La información excluida no puede influir directamente en los juicios de valor y, aunque se acostumbra a excluir de una manera implícita, la insensibilidad hacia la información excluida puede influir poderosamente en el carácter del enfoque.

Por ejemplo, los principios utilitaristas se basan, en última instancia, sólo en las utilidades, y aunque por el camino puedan tenerse muy en cuenta los incentivos, es la información sobre la utilidad la que se considera a la larga la única base correcta para evaluar la situación o para evaluar actos o normas. En la versión clásica del utili-

tarismo, tal como la fórmula de Jeremy Bentham, la utilidad es el placer, la felicidad o la satisfacción y, por tanto, todo gira en torno a estos logros mentales.² Algunas cuestiones potencialmente trascendentales como la libertad individual, el reconocimiento o la violación de derechos reconocidos, que son aspectos de la calidad de vida que no se reflejan de manera suficiente en las estadísticas del placer, no pueden modificar directamente una evaluación normativa en esta estructura utilitarista. Sólo pueden desempeñar un papel indirecto a través de su influencia en las cifras de utilidad (es decir, únicamente en la medida en que puedan influir en la satisfacción, el placer o la felicidad mentales). Por otra parte, al modelo agregado del utilitarismo no le interesa -ni es sensible a- la *distribución* real de las utilidades, ya que sólo se fija en la utilidad *total* de todas las personas consideradas en su conjunto. Esto hace que la base de información sea muy reducida, y esta insensibilidad general es una importante limitación de la ética utilitarista.³

En las versiones modernas del utilitarismo, el contenido de la «utilidad» suele ser diferente: no es el placer, la satisfacción o la felicidad sino la satisfacción del deseo o algún tipo de representación de la conducta de elección de una persona.⁴ En seguida analizaremos estas distinciones, pero no es difícil ver que esta redefinición de la utilidad no elimina por sí sola la indiferencia hacia las libertades y los derechos que caracteriza al utilitarismo en general.

Pasando ahora al pensamiento libertario, a diferencia de la teoría utilitarista, no le interesa directamente ni la felicidad ni la satisfacción de los deseos, y su base de información está formada por diversos tipos de libertades y derechos. Aun sin entrar a examinar las fórmulas exactas que utilizan el utilitarismo o el pensamiento libertario para caracterizar la justicia, basta comparar sus bases de información para ver claramente que tienen una visión muy diferente -y casi siempre incompatible- de la justicia.

De hecho, el verdadero alcance de una teoría de la justicia puede entenderse sobre todo por su base de información: qué información se considera -o no- directamente relevante.⁵ Por ejemplo, el utilitarismo clásico trata de utilizar la información sobre la felicidad o los placeres de las diferentes personas (en un modelo comparativo), mientras que el pensamiento libertario exige el cumplimiento de

ciertas reglas de libertad y propiedad y evalúa la situación basándose en información sobre este cumplimiento. Las dos teorías van en sentido contrario, llevadas en gran medida por la información que consideran fundamental para juzgar la justicia o la aceptabilidad de los distintos escenarios sociales. La información en la que se basan las teorías normativas, en general, y las teorías de la justicia, en particular, tiene una importancia decisiva y puede ser la cuestión fundamental en muchos debates sobre medidas prácticas (como veremos en los argumentos que abordaremos más adelante).

En las páginas siguientes, examinaremos las bases de información de algunos destacados enfoques de la justicia, comenzando por el utilitarismo. Las virtudes y las limitaciones de cada uno de ellos pueden entenderse en gran medida examinando el alcance y los límites de su base de información. Partiendo de los problemas que tienen los diferentes enfoques que se emplean para evaluar y elaborar la política económica y social, esbozaremos brevemente otro enfoque de la justicia, cuya base de información son las libertades individuales (no las utilidades), pero que incorpora la sensibilidad a las consecuencias, algo que, a nuestro juicio, constituye un importante activo de la perspectiva utilitarista. En el presente capítulo y en el siguiente examinaremos más extensamente este «enfoque de la justicia basado en las capacidades».

LA UTILIDAD COMO BASE DE INFORMACIÓN

La base de información de la versión convencional del utilitarismo es la suma total de las utilidades que se alcanza en las distintas situaciones. En la versión clásica de Bentham, la «utilidad» de una persona representa una medida de su placer o felicidad. La idea es prestar atención al bienestar de cada persona y, en particular, concebirlo como una característica mental, a saber, el placer o la felicidad generados. No es posible, por supuesto, hacer comparaciones interpersonales de la felicidad muy precisas, no al menos con los métodos científicos convencionales.⁶ No obstante, a casi ninguno de nosotros nos resultaría absurdo (o «sin sentido») afirmar que unas personas son menos felices o más desgraciadas que otras.

El utilitarismo ha sido la teoría ética dominante -y, entre otras cosas, la teoría de la justicia que más ha influido- durante más de cien años. Este enfoque, iniciado en su versión moderna por Jeremy Bentham y seguido por algunos economistas como John Stuart Mill, William Stanley Jevons, Henry Sidgwick, Francis Edgeworth, Alfred Marshall y A. C. Pigou, predominó durante mucho tiempo en la economía tradicional del bienestar y de la política pública.⁷

Los requisitos de la evaluación utilitarista pueden dividirse en tres componentes. El primero es el enfoque basado en las consecuencias, según el cual todas las elecciones (de los actos, de las normas, de las instituciones, etc.) deben juzgarse en función de sus consecuencias, es decir, de los resultados que generan. Este énfasis en las consecuencias rechaza la tendencia de algunas teorías normativas a considerar que algunos principios son correctos *independientemente* de sus resultados. De hecho, no sólo requiere que seamos sensibles a las consecuencias, puesto que excluye la posibilidad de que ninguna otra cosa, salvo las consecuencias, pueda ser importante en última instancia. ¿Cuántas restricciones impone el enfoque basado en las consecuencias? Aunque ésta es una cuestión que ha de analizarse más extensamente, merece la pena mencionar aquí que depende, en parte, de lo que se incluya o no en la lista de consecuencias (por ejemplo, si es posible o no considerar que un acto realizado es una de las «consecuencias» de ese acto, que -en un sentido obvio- claramente lo es).

El segundo componente del utilitarismo es el enfoque basado en el bienestar, que restringe la evaluación de las situaciones a las utilidades de las respectivas situaciones (y no presta atención a algunas cosas como el reconocimiento o la violación de derechos, obligaciones, etc.). Cuando el enfoque basado en el bienestar se combina con el enfoque basado en las consecuencias, obtenemos el requisito de que todas las elecciones deben juzgarse en función de las utilidades que generan. Por ejemplo, todos los actos se juzgan en función de la situación que producen como consecuencia (debido al enfoque basado en las consecuencias), y la situación que produce como consecuencia se juzga en función de las utilidades de esa situación (debido al enfoque basado en el bienestar).

El tercer componente es la «ordenación basada en la suma», que requiere que las utilidades de las diferentes personas se sumen sim-

plemente para hallar su mérito agregado, sin prestar atención a la distribución de ese total entre los individuos (es decir, la suma de las utilidades debe maximizarse independientemente del grado de desigualdad que haya en la distribución de las utilidades). Con esos tres componentes se obtiene la fórmula utilitarista clásica que consiste en juzgar cada elección en función de la suma total de las utilidades generadas por esa decisión.’

En esta teoría utilitarista, la injusticia consiste en la pérdida agregada de utilidad comparada con la que podría haberse conseguido. Según esta teoría, una sociedad injusta es aquella cuyos miembros, considerados en su conjunto, son significativamente menos felices de lo que podrían ser. La concentración en la felicidad o en el placer se ha suprimido en algunas versiones modernas del utilitarismo. En una de ellas, la utilidad es la satisfacción de los deseos. Según esta versión, lo que es relevante es la fuerza del deseo que se satisface y no la intensidad de la felicidad que se genera.

Dado que ni la felicidad ni el deseo son muy fáciles de medir, la utilidad suele definirse en el análisis económico moderno por medio de una representación numérica de las elecciones observables de una persona. Esta representación plantea algunas cuestiones técnicas en las que no es necesario detenerse mucho aquí. La fórmula básica es ésta: si una persona elige la opción x en lugar de la y, entonces y sólo entonces esa persona obtiene más utilidad de x que de y. El valor numérico asignado a la utilidad ha de seguir esta regla, entre otras, y en este modelo decir que una persona obtiene más utilidad de x que de y no es muy diferente de decir que elegiría x, si se le diera la posibilidad de elegir entre las dos opciones.’

VIRTUDES DEL ENFOQUE UTILITARISTA

El procedimiento del cálculo basado en las elecciones tiene algunas virtudes generales y algunos defectos. En el contexto del cálculo utilitarista, su gran defecto es que no permite realizar comparaciones interpersonales inmediatas, ya que se fija en la elección de cada persona considerada por separado. Eso es claramente insuficiente para el utilitarismo, ya que no da pie a que se puedan realizar ordenacio-

nes basadas en la suma, que sí requieren la realización de comparaciones interpersonales. De hecho, la visión de la utilidad basada en las elecciones se ha utilizado principalmente en versiones que sólo invocan el enfoque basado en el bienestar y el enfoque basado en las consecuencias. Es un tipo de versión basada en la utilidad sin ser utilitarismo propiamente dicho.

Aunque las virtudes del enfoque utilitarista pueden ser algo discutibles, hace algunas perspicaces observaciones, en particular:

- 1) la importancia de tener en cuenta los resultados de las instituciones sociales a la hora de juzgarlas (el argumento a favor de la sensibilidad hacia las consecuencias puede ser muy razonable incluso aunque parezca demasiado extremo fijarse sólo en las consecuencias);
- 2) la necesidad de prestar atención al bienestar de las personas afectadas cuando se juzgan las instituciones sociales y sus resultados (el interés por el bienestar de los individuos tiene un claro atractivo, aun cuando discrepemos de la forma de juzgarlo por medio de una medida mental basada en la utilidad).

Para mostrar la importancia de los resultados, consideremos el hecho de que muchas instituciones sociales se defienden por el atractivo de sus rasgos constitutivos, sin prestar ninguna atención a sus consecuencias. Pensemos en los derechos de propiedad. Algunos han observado que forman parte de la independencia individual y han llegado a pedir que no se imponga ninguna restricción sobre la propiedad, sobre su uso y sobre las herencias y han rechazado incluso la idea de gravar la propiedad o la renta. Otros, situados en el extremo opuesto del espectro político, rechazan la idea de la desigualdad de la propiedad -el hecho de que unos tengan tanto y otros tan poco- y han llegado a pedir la abolición de la propiedad privada.

Una persona puede tener, desde luego, opiniones distintas sobre el atractivo intrínseco o las características repulsivas de la propiedad privada. El enfoque basado en las consecuencias sugiere que no hemos de dejarnos influir únicamente por estas características, y debemos examinar las consecuencias de tener-o no tener- derechos de propiedad. De hecho, las defensas más influyentes de la propiedad privada tienden a provenir de los que señalan sus consecuencias posi-

tivas. Se dice que la propiedad privada ha demostrado ser, en lo que a resultados se refiere, un poderoso motor de expansión económica y de prosperidad general. En el enfoque basado en las consecuencias, ese hecho debe ocupar un lugar fundamental en la evaluación de las virtudes de la propiedad privada. Por otra parte, una vez más desde el punto de vista de los resultados, también existen muchas pruebas que inducen a pensar que el uso ilimitado de la propiedad privada -sin restricciones e impuestos- puede contribuir a consolidar la pobreza y a dificultar la existencia de ayuda social para los que se quedan rezagados por razones que escapan a su control (entre las cuales se encuentran la incapacidad, la edad, la enfermedad y las desgracias económicas y sociales). También puede no garantizar la conservación del medio ambiente y dificultar el desarrollo de infraestructura social.”

Por lo tanto, ninguno de los dos enfoques puristas sale indemne de los análisis basados en los resultados, lo cual induce a pensar que las instituciones relacionadas con la propiedad tal vez deban juzgarse, al menos en parte, en función de sus probables consecuencias. Esta conclusión es acorde con el espíritu utilitarista, aun cuando el enfoque totalmente utilitarista insistiría en una manera muy específica de juzgar las consecuencias y su relevancia. El argumento general para incluir los resultados en la evaluación de las políticas y las instituciones es un requisito trascendental y razonable, al que le ha beneficiado mucho el hecho de que lo defendiera la ética utilitarista.

También pueden esgrimirse parecidos argumentos para incluir el bienestar humano en la evaluación de los resultados en lugar de limitarse a observar algunas características abstractas y distantes de las situaciones. El énfasis en las consecuencias y en el bienestar tiene, pues, algunos puntos a su favor, y esta defensa -que sólo es parcial- del enfoque utilitarista de la justicia está relacionada directamente con su base de información.

LIMITACIONES DE LA PERSPECTIVA UTILITARISTA

Las desventajas del enfoque utilitarista también pueden atribuirse a su base de información. De hecho, no es difícil encontrar defectos en la concepción utilitarista de la justicia.¹¹ Por mencionar sólo unos

cuantos, parece que éstos son algunos de los que tienen un enfoque totalmente utilitarista:

1) **Indiferencia hacia la distribución.** El cálculo utilitarista tiende a no tener en cuenta las desigualdades de la distribución de la felicidad (sólo cuenta la suma total, con independencia de lo desigualmente o no que esté distribuida). Podemos tener interés en la felicidad general y, sin embargo, querer prestar atención no sólo a las magnitudes «agregadas» sino también al grado de desigualdad de la distribución de la felicidad.

2) **Desinterés por los derechos, las libertades y otras cuestiones que no reportan utilidad.** El enfoque utilitarista no concede ninguna importancia intrínseca a los derechos y libertades (éstos sólo se valoran indirectamente y en la medida en que influyen en las utilidades). Es bastante razonable tener en cuenta la felicidad, pero no tenemos por qué querer ser esclavos felices o vasallos locos de alegría.

3) **Adaptación y condicionamiento mental.** Ni siquiera es muy sólida la concepción que tiene el enfoque utilitarista del bienestar individual, ya que puede dejarse influir fácilmente por el condicionamiento mental y las actitudes de adaptación.

Las dos primeras críticas son bastante más inmediatas que la tercera, por lo que quizá sólo deberíamos comentar algo la tercera, a saber, la cuestión del condicionamiento mental y su influencia en el cálculo utilitarista. Centrar la atención sólo en las características mentales (como el placer, la felicidad o los deseos) puede ser especialmente restrictivo cuando se realizan comparaciones **interpersonales** del bienestar y de las privaciones. Nuestros deseos y capacidades para experimentar placer se adaptan a las circunstancias, sobre todo para hacer que la vida resulte soportable en las situaciones adversas. El cálculo de la utilidad puede ser muy injusto para las personas persistentemente desfavorecidas: por ejemplo, los habituales desvalidos en las sociedades estratificadas, las minorías siempre oprimidas en las comunidades intolerantes, los aparceros tradicionalmente precarios que viven en un mundo de incertidumbre, los trabajadores explotados día tras día en sistemas económicos explotadores y las amas de casa subyugadas de manera desesperada en culturas gravemente

sexistas. Las personas desvalidas tienden a aceptar sus privaciones debido a su mera necesidad de sobrevivir, por lo que pueden carecer del coraje necesario para exigir un cambio radical e incluso, carentes de ambiciones, pueden adaptar sus deseos y sus expectativas a lo que consideran factible.¹² La medida mental del placer o del deseo es demasiado maleable para ser una guía sólida de las privaciones y las desventajas.

Es importante, pues, no sólo tener en cuenta el hecho de que en la escala de utilidades las privaciones de las personas persistentemente desvalidas pueden parecer ahogadas y silenciadas, sino también favorecer la creación de las condiciones necesarias para que los individuos tengan verdaderas oportunidades de juzgar el tipo de vida que les gustaría vivir. Los factores sociales y económicos, como la educación básica, la asistencia sanitaria elemental y la seguridad de empleo son importantes no sólo por derecho propio, sino también por el papel que pueden desempeñar a la hora de brindar a los individuos la oportunidad de abordar el mundo con coraje y libertad. Estas consideraciones requieren una base de información más amplia, que centre especialmente la atención en la capacidad de los individuos para elegir la vida que tienen razones para valorar.

JOHN RAWLS Y LA PRIORIDAD DE LA LIBERTAD

Pasamos a analizar la teoría contemporánea de la justicia más influyente y en muchos aspectos la más importante-, a saber, la de John Rawls¹³. Su teoría tiene muchos componentes, pero comenzamos con una condición que John Rawls llama «la prioridad de la libertad». La formulación que hace el propio Rawls de esta prioridad es relativamente moderada, pero esa prioridad cobra especial importancia en la teoría libertaria moderna, que en algunas formulaciones (por ejemplo, en la construcción elegantemente inflexible presentada por Robert Nozick) considera que muchas clases de derechos -que van desde las libertades personales hasta los derechos de propiedad- tienen una prioridad política casi absoluta frente a la consecución de objetivos sociales (incluida la eliminación de las privaciones y de la miseria).¹⁴ Estos derechos adoptan la forma de «res-

tricciones secundarias», que sencillamente no deben violarse. Los procedimientos que se idean para garantizar los derechos, que han de aceptarse cualesquiera que sean sus consecuencias, no se encuentran (según esta teoría) en el mismo plano que las cosas que podemos considerar deseables (las utilidades, el bienestar, la igualdad de los resultados o las oportunidades, etc.). En esta formulación, pues, la cuestión no es la **importancia comparativa** de los derechos, sino su **prioridad absoluta**.

En las formulaciones menos estrictas de la «prioridad de la libertad» presentadas en las teorías liberales (sobre todo en los escritos de John Rawls), los derechos que se consideran prioritarios son muchos menos, y consisten esencialmente en algunas libertades personales, incluidos algunos derechos políticos y humanos.¹⁵ Pero la prioridad que se concede a estos derechos más limitados pretende ser bastante absoluta, y aunque la cobertura de estos derechos es mucho más limitada que en la teoría libertaria, tampoco pueden subordinarse en modo alguno a las necesidades económicas.

La razón para conceder una prioridad tan absoluta a la libertad puede discutirse demostrando la fuerza de otras consideraciones, incluida la de las necesidades económicas. ¿Por qué van a ser menos importantes las necesidades económicas vitales, que pueden ser cuestiones de vida o muerte, que las libertades personales? Esta cuestión fue planteada convincentemente hace mucho tiempo por Herbert Hart de una forma general (en un famoso artículo publicado en 1973). John Rawls ha reconocido la fuerza de este argumento en su libro posterior *Political Liberalism* y ha sugerido la forma de incorporarlo a la estructura de su teoría de la justicia.¹⁶

Para que sea razonable la «prioridad de la libertad» incluso en los países que son muy pobres, creemos que habría que matizar de manera considerable el contenido de esa prioridad. Eso no quiere decir, sin embargo, que la libertad no deba tener prioridad, sino, más bien, que la forma de esa demanda no debería llevar a pasar por alto fácilmente las necesidades económicas. De hecho, es posible distinguir entre 1) la propuesta estricta de Rawls de que la libertad debe tener absoluta **prioridad** en caso de conflicto y 2) su procedimiento general de distinguir nuestra libertad personal de otros tipos de ventajas que deben recibir un **tratamiento especial**. La segunda tesis más

general se refiere a la necesidad de valorar y evaluar las libertades de forma distinta a otros tipos de ventajas individuales.

Creemos que la cuestión fundamental no es la prioridad absoluta sino si la libertad de una persona debe tener exactamente la misma importancia (**no más**) que otros tipos de ventajas personales, por ejemplo, las rentas, las utilidades, etc. En particular, la cuestión es si la importancia de la libertad para la sociedad se refleja suficientemente en el peso que tendería a darle la propia persona en su valoración de su ventaja **total**. La tesis de la prioridad de la libertad (incluidas las libertades políticas y los derechos humanos básicos) cuestiona que sea correcto juzgar la libertad sólo como una ventaja -como una unidad adicional de renta- que recibe la propia persona de esa libertad.

Para evitar malentendidos, debemos explicar que lo relevante no es el valor que conceden -y tienen razones para conceder- los ciudadanos a la libertad y a los derechos en sus valoraciones **políticas**. Muy al contrario: la salvaguardia de la libertad ha de estar relacionada, en última instancia, con la aceptabilidad política general de su importancia. Lo relevante es, más bien, el grado en que el hecho de tener más libertad o más derechos aumenta la propia ventaja **personal** del individuo, que no es más que una **parte** de lo que está en juego. Nuestra tesis es que la importancia política de los derechos puede ser muy superior al grado en que el hecho de tener estos derechos aumenta la ventaja personal de los que los tienen. Los intereses de otros también son importantes (ya que las libertades de las diferentes personas están interrelacionadas), y la violación de la libertad incluso es una transgresión de procedimiento a la que podemos tener razón en oponernos por ser algo malo en sí mismo. Existe, pues, una asimetría con otras fuentes de ventaja individual, por ejemplo, las rentas, que se valorarían en gran medida en función de lo que contribuyen a las respectivas ventajas personales. La salvaguardia de la libertad y de los derechos políticos básicos tendría la prioridad de procedimiento que se deriva de esta importancia asimétrica.

Esta cuestión es especialmente importante en el contexto de la contribución constitutiva de la libertad y de los derechos políticos y humanos a hacer posible el debate público y el seguimiento comuni-

cativo de normas y valores sociales acordados. En los capítulos 6 y 10 examinaremos con más detenimiento esta difícil cuestión.

ROBERT NOZICKYELPENSAMIENTOLIBERTARIO

Volvamos ahora a la cuestión de la prioridad absoluta de los derechos, incluidos los derechos de propiedad, en las versiones más estrictas de la teoría libertaria. Por ejemplo, en la teoría de Nozick (presentada en *Anarchy, State and Utopia*), los «derechos económicos» que tienen los individuos a través del ejercicio de estos derechos no pueden quedar oscurecidos por sus resultados, por muy horribles que sean éstos. Nozick hace una exención muy excepcional a lo que denomina «horrores morales catastróficos», pero esta exención no está bien integrada en el resto de su enfoque ni se justifica debidamente (es bastante ad hoc). La prioridad absoluta de los derechos libertarios puede plantear especiales problemas, ya que entre las consecuencias reales del funcionamiento de estos derechos puede haber resultados bastante terribles. En particular, existe la posibilidad de violar la libertad fundamental de los individuos para conseguir las cosas a las que tienen razones para conceder gran importancia, entre las cuales se encuentran evitar la muerte evitable, estar bien nutridos y sanos, saber leer, escribir y contar, etc. No se puede pasar por alto la importancia de estas libertades en aras de la «prioridad de la libertad».

Por ejemplo, como mostramos en nuestro libro *Poverty and Famines*, puede haber incluso grandes hambrunas sin que se violen los derechos libertarios (incluidos los derechos de propiedad) de nadie.¹⁷ Las personas desfavorecidas, como los parados o los pobres, pueden morir de hambre precisamente porque sus «derechos económicos» -por legítimos que éstos sean- no les dan suficientes alimentos. Este problema podría parecer un caso especial de «horror moral catastrófico», pero puede demostrarse que los horrores de **cualquier** grado de gravedad -desde las grandes hambrunas hasta la desnutrición habitual y el hambre endémica pero no extrema- son compatibles con un sistema en el que no se violen los derechos libertarios de nadie. Asimismo, hay otros tipos de privaciones (por ejem-

plo, la falta de atención médica para las enfermedades curables) que pueden coexistir con el pleno reconocimiento de todos los derechos libertarios (incluidos los derechos de propiedad).

La teoría propuesta de la prioridad política independiente de las consecuencias adolece de una considerable indiferencia hacia las libertades fundamentales que acaban teniendo -o no- los individuos. Es difícil que podamos estar de acuerdo en aceptar las simples reglas de procedimiento *independientemente* de sus consecuencias, independientemente de lo horrorosas e inaceptables que sean estas consecuencias para la vida de las personas afectadas. En cambio, el razonamiento basado en las consecuencias puede conceder una gran importancia al respeto o la violación de las libertades individuales (e incluso puede darles un trato favorable) sin dejar de lado otras consideraciones, incluida la influencia real de los respectivos procedimientos en las libertades fundamentales que tienen los individuos.¹⁸ Dejar de lado las consecuencias en general, incluidas las libertades que consiguen -o no- ejercer los individuos, difícilmente puede ser una base satisfactoria de un sistema de evaluación aceptable.

Desde el punto de vista de la base de información, el pensamiento libertario como enfoque es demasiado limitado. No sólo deja de lado las variables a las que la teoría utilitarista y el enfoque basado en el bienestar conceden gran importancia, sino también las libertades más básicas de las que tenemos razones para valorar y exigir. Aunque se conceda un estatus especial a la libertad, es muy poco razonable sostener que tendría una prioridad tan absoluta e inexorable como insisten las teorías libertarias que debe tener. Necesitamos una base de información de la justicia más amplia.

UTILIDAD, RENTA REAL Y COMPARACIONES INTERPERSONALES

Según la definición de la ética utilitarista tradicional, la «utilidad» es simplemente la felicidad o el placer y a veces la satisfacción de los deseos. Esta manera de ver la utilidad por medio de medidas mentales (de la felicidad o del deseo) ha sido empleada no sólo por algunos filósofos pioneros como Jeremy Bentham sino también por economistas utilitaristas como Francis Edgeworth, Alfred Marshall,

A. C. Pigou y Dermis Robertson. Como hemos señalado antes en el presente capítulo, esta medida mental puede ser distorsionada por la adaptación psicológica a las privaciones persistentes. Se trata, de hecho, de una importante limitación del uso de medidas mentales subjetivas, como el placer o el deseo. ¿Puede superar el utilitarismo esta limitación?

Tal como se emplea la «utilidad» en la teoría moderna de la elección, se ha dejado en gran medida de identificarla con el placer o con la satisfacción de los deseos y se concibe como la representación numérica de la elección de una persona. Debemos explicar que este cambio no ha ocurrido en realidad en respuesta al problema del ajuste mental, sino principalmente como reacción a las críticas vertidas por Lionel Robbins y otros positivistas metodológicos, según las cuales las comparaciones interpersonales de las mentes de diferentes personas «carecían de sentido» desde el punto de vista científico. Robbins sostiene que «no existe ningún medio para poder realizar esas comparaciones». Cita incluso las dudas expresadas por primera vez por el propio W. S. Jevons, el gurú utilitarista (con las que está de acuerdo): «Todas y cada una de las mentes son inescrutables para todas y cada una de las demás, y es imposible tener un común denominador de los sentimientos.»¹⁹ Cuando los economistas se convencieron de que la utilización de comparaciones interpersonales de las utilidades era, de hecho, un error metodológico, la versión más completa de la tradición utilitarista pronto dio paso a diversas soluciones de compromiso. La que se emplea generalmente hoy consiste en ver en la utilidad sólo la representación de las preferencias de una persona. Como hemos señalado antes, en esta versión de la teoría de la utilidad, decir que una persona tiene más utilidad en el estado x que en el y no es esencialmente distinto de decir que preferiría estar en el estado x a estar en el y.

Este enfoque tiene la ventaja de que no nos obliga a realizar el difícil ejercicio de comparar el estado mental (como el placer o los deseos) de las diferentes personas, pero al mismo tiempo cierra *totalmente* la puerta a la posibilidad de realizar comparaciones interpersonales directas de las utilidades (la utilidad es la representación numérica de las preferencias de cada individuo realizada de forma independiente para cada uno de ellos). Dado que una persona no

tiene en realidad la opción de convertirse en otra, no es posible «realizar» comparaciones interpersonales de utilidad a partir de las elecciones reales.²⁰

Si cada persona tiene sus propias preferencias (reflejadas, por ejemplo, en sus funciones de demanda), no hay manera de realizar comparaciones interpersonales a partir de estas diversas preferencias. Pero ¿y si todas **compartieran** las mismas preferencias y realizaran las mismas elecciones en circunstancias parecidas? Hay que reconocer que sería un caso muy especial (de hecho, como señaló Horacio, «existen tantas preferencias como personas»), pero aun así resulta interesante preguntarse si es posible realizar comparaciones interpersonales partiendo de este supuesto muy especial. De hecho, el supuesto de las preferencias y las elecciones comunes se postula muy a menudo en la economía del bienestar y se utiliza con frecuencia para justificar el supuesto de que todo el mundo tiene la misma función de utilidad. Se trata de una comparación interpersonal esquemática de la utilidad. ¿Es esa presuposición legítima para interpretar la utilidad como una representación numérica de las preferencias?

Por desgracia, la respuesta es negativa. Es cierto, desde luego, que con el supuesto de que todo el mundo tiene la misma función de utilidad, las preferencias y las elecciones serían las mismas, pero igual ocurriría con muchos otros supuestos. Por ejemplo, si una persona recibe la **mitad** (o un tercio o una centésima parte o una milonésima parte) de la utilidad de todas las cestas de bienes que recibe otra, ambas realizaran las mismas elecciones y tendrán la misma función de demanda, pero es evidente -por hipótesis- que no obtendrán el mismo nivel de utilidad de ninguna cesta de bienes. En términos más matemáticos, la representación numérica de las elecciones no es única; cada elección puede representarse por medio de un amplio conjunto de funciones de utilidad posibles.²¹ El hecho de que coincidan las elecciones no significa necesariamente que coincidan las utilidades.²²

No se trata simplemente de una dificultad puntillosa de teoría pura; también puede ser muy importante en la práctica. Por ejemplo, **aunque** dé la casualidad de que una persona deprimida o incapacitada o enferma tenga la misma función de demanda de cestas de bie-

nes que otra que no padezca ningún problema de este tipo, sería bastante absurdo insistir en que tiene la misma utilidad (o bienestar o calidad de vida) con una determinada cesta de bienes que la otra. Por ejemplo, una persona pobre que tenga una enfermedad parasitaria de estómago quizá prefiera dos kilos de arroz a uno, igual que otra persona -también pobre pero sin ninguna enfermedad-, pero sería difícil sostener que las dos disfrutan del mismo bienestar, por ejemplo, con un kilo de arroz. Por lo tanto, el supuesto de que las elecciones y las funciones de demanda de las personas son idénticas (supuesto que, desde luego, no es especialmente realista) no sería ninguna razón para esperar que la función de utilidad también fuera idéntica. Hacer comparaciones interpersonales es algo muy distinto de explicar las elecciones, y las dos cosas sólo pueden identificarse confundiendo los conceptos.

Estas dificultades suelen pasarse por alto en lo que se considera que son **comparaciones de utilidad** basadas en las elecciones, pero que equivalen, en el mejor de los casos, a comparaciones de las «rentas reales» sólo o de la **base de bienes** en la que se fundamenta la utilidad. Ni siquiera es fácil comparar las rentas reales cuando cada persona tiene su propia función de demanda, y eso limita el sentido de esas comparaciones (incluso de la base de bienes de la utilidad, y no digamos de las propias utilidades). La utilización de las comparaciones de las rentas reales como comparaciones suplantadas de la utilidad tiene serias limitaciones debido a la absoluta arbitrariedad (incluso cuando coinciden las funciones de demanda de las diferentes personas) del supuesto de que la misma cesta de bienes debe reportar el mismo nivel de utilidad a las diferentes personas, así como a las dificultades de asignar valores a la propia base de bienes de la utilidad (cuando las funciones de demanda son diferentes).²³

En el plano práctico, la mayor dificultad del enfoque del bienestar basado en las rentas reales quizá sea la diversidad de seres humanos. Las diferencias de edad, sexo, dotes especiales, incapacidad, propensión a enfermar, etc., pueden hacer que dos personas distintas tengan oportunidades muy diferentes de disfrutar de una calidad de vida **incluso aunque** compartan exactamente la misma cesta de bienes. La diversidad humana se encuentra entre las dificultades que limitan el interés de las comparaciones de las rentas reales para juz-

gar las respectivas ventajas de las diferentes personas. En el siguiente apartado analizamos con brevedad las diversas dificultades, pero antes examinamos otra manera de enfocar la comparación interpersonal de las ventajas.

EL BIENESTAR: DIVERSIDAD Y HETEROGENEIDAD

Utilizamos las rentas y los bienes como base material de nuestro bienestar. Pero el uso que podemos dar a una determinada cesta de bienes o, en términos más generales, a un determinado nivel de renta depende fundamentalmente de algunas circunstancias contingentes, tanto personales como sociales.²⁴ Es fácil identificar al menos cinco fuentes distintas de diferencias entre nuestra renta real y las ventajas -el bienestar y la libertad- que extraemos de ella.

1) **Heterogeneidad personal.** Las personas tienen distintas características físicas relacionadas con la incapacidad, la enfermedad, la edad o el sexo, lo que hace que sus necesidades sean diferentes. Por ejemplo, una persona enferma puede necesitar más renta para luchar contra su enfermedad, renta que no necesita una persona que no la padezca; e incluso con un tratamiento médico, la persona enferma puede no disfrutar de la misma calidad de vida que reportaría un determinado nivel de renta a la otra. Una persona incapacitada puede necesitar alguna prótesis, una persona de edad avanzada puede necesitar más ayuda, una mujer embarazada puede necesitar comer más, etc. La «compensación» necesaria para contrarrestar las desventajas varía y, además, es posible que algunas desventajas no puedan «corregirse» totalmente con una transferencia de renta.

2) **Diversidad relacionada con el medio ambiente.** Las diferencias de medio ambiente, como el clima (las temperaturas mínimas y máximas, las precipitaciones, las inundaciones, etc.), pueden influir en lo que obtiene una persona de un determinado nivel de renta. Las necesidades de calefacción y de ropa que tienen los pobres que viven en zonas de clima más frío plantean problemas que pueden no tener los pobres que habitan en zonas más cálidas. La presencia de enfermedades infecciosas en una región (desde la malaria y el cólera hasta

el Sida) altera la calidad de vida de que pueden disfrutar los habitantes de esa región. Lo mismo ocurre con la contaminación y con otros problemas de medio ambiente.

3) **Diferencias de clima social.** En la conversión de las rentas y de los recursos personales en calidad de vida también influyen las condiciones sociales, incluidos los sistemas, de enseñanza pública y la presencia o ausencia de delincuencia y de violencia en un determinado lugar. Las cuestiones relacionadas con la epidemiología y la contaminación son cuestiones en las que influye tanto el medio ambiente como el clima social. Aparte de los servicios públicos, también puede ser muy importante el tipo de relaciones que existen en el seno de la comunidad, como ha tendido a subrayar la literatura reciente sobre el «capital social».²⁵

4) **Diferencias entre las perspectivas relacionales.** Los bienes que exigen las pautas de conducta arraigadas pueden variar de unas comunidades a otras, dependiendo de las convenciones y de las costumbres. Por ejemplo, el hecho de ser **relativamente** pobre en una comunidad rica puede impedir a una persona lograr algunas «funciones» elementales (como participar en la vida de la comunidad) incluso aunque su renta, en términos absolutos, sea mucho mayor que la renta con la que pueden funcionar con suma facilidad y éxito los miembros de las comunidades más pobres. Por ejemplo, para poder «aparecer en público sin sonrojarse» puede ser necesario vestir mejor y consumir otros bienes visibles en las sociedades más ricas que en las más pobres (como señaló Adam Smith hace más de doscientos años).²⁶ Lo mismo ocurre con los recursos personales necesarios para que las personas se respeten a sí mismas. Se trata principalmente de una diferencia entre sociedades más que de una diferencia entre personas dentro de una sociedad, pero las dos cuestiones suelen estar interrelacionadas.

5) **Distribución dentro de la familia.** Las rentas que gana uno o más miembros de una familia son compartidas por todos, tanto por los que no perciben ningún ingreso como por los que perciben alguno. Por lo tanto, la familia es la unidad básica para examinar las rentas desde el punto de vista de su uso. El bienestar o la libertad de los miembros de una familia depende de cómo se utilice la renta familiar para satisfacer los intereses y los objetivos de cada uno de ellos. Así,

la distribución de las rentas dentro de las familias es una variable fundamental en la relación entre los logros y las oportunidades individuales y el nivel total de renta familiar. De las reglas de distribución que se utilicen dentro de la familia (relacionadas, por ejemplo, con el sexo, la edad o las necesidades que se crea que tiene cada miembro) pueden depender los logros y las dificultades económicas de sus miembros.²⁷

Estas distintas causas de las diferencias existentes en la relación entre la renta y el bienestar hacen que la opulencia -en el sentido de una renta real alta- sea una limitada guía del bienestar y de la calidad de vida. Más adelante (especialmente en el capítulo 4) volvemos a analizar estas diferencias y su influencia, pero debemos intentar antes abordar la siguiente cuestión: ¿cuál es la alternativa? Éste es el tema del que nos ocuparemos a continuación.

LAS RENTAS, LOS RECURSOS Y LAS LIBERTADES

La idea de que la pobreza no es más que la escasez de renta está bastante arraigada en la literatura sobre el tema. No es una idea absurda, ya que la renta -debidamente definida- influye mucho en lo que podemos o no podemos hacer. La falta de renta suele ser la principal causa de las privaciones que relacionamos con la pobreza, incluida la inanición y las hambrunas. Cuando se estudia la pobreza, existe una excelente razón para **comenzar** con la información que poseamos sobre la distribución de las rentas, en especial de las rentas reales bajas.²⁸

También existe, sin embargo, una buena razón para no **terminar** con un análisis de la renta exclusivamente. El análisis clásico de John Rawls de los «bienes primarios» hace una descripción más amplia de los recursos que necesitan los individuos cualesquiera que sean sus fines; comprenden la renta, pero también otros «medios» de uso general. Los bienes primarios son medios de uso general que ayudan a todo el mundo a promover sus fines, y comprenden «los derechos, las libertades y las oportunidades, la renta y la riqueza y las bases so-

ciales del respeto a uno mismo».²⁹ El hecho de que el modelo rawlsiano centre la atención en los bienes primarios está relacionado con su visión de las ventajas individuales en función de las oportunidades que tienen los individuos para perseguir sus objetivos. Rawls concibe estos objetivos como la búsqueda de «concepciones del bien» individuales, que varían de una persona a otra. Si una persona, a pesar de tener la misma cesta de bienes primarios que otra (o incluso una mayor), termina siendo menos feliz que la otra (por ejemplo, porque tiene gustos caros), esta desigualdad no tiene por qué ser injusta en el espacio de las utilidades. Rawls sostiene que una persona ha de asumir la responsabilidad de sus propias preferencias.³⁰

Sm embargo, la inclusión en la base de información no sólo de las rentas sino también de los bienes primarios no es suficiente para abordar todas las diferencias importantes que existen en la relación entre la renta y los recursos, por una parte, y el bienestar y la libertad, por otra. De hecho, los propios bienes primarios son principalmente distintos tipos de recursos generales, y el uso de estos recursos para poder hacer cosas valiosas está sujeto casi a la misma lista de diferencias que analizamos en el apartado anterior cuando examinamos la relación entre la renta y el bienestar: la heterogeneidad personal, la diversidad relacionada con el medio ambiente, las diferencias de clima social, las diferencias entre las perspectivas relacionales y la distribución dentro de la familia.³¹ Por ejemplo, la salud personal y la capacidad para estar sano pueden depender de una gran variedad de factores.³²

Una alternativa al énfasis en los medios para vivir bien es centrar la atención en la **vida real** que consiguen los individuos (o yendo más allá, en la **libertad** para conseguir la vida real que podemos tener razones para valorar). Existen, de hecho, numerosos intentos en el análisis económico moderno de ocuparse directamente de los «niveles de vida» y de sus componentes, así como de la satisfacción de las necesidades básicas, al menos desde los tiempos de A. C. Pigou.³³ A partir de 1990, bajo el liderazgo pionero de Mahbub ul Haq (el gran economista pakistaní, que murió repentinamente en 1998), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha publicado informes anuales sobre el «desarrollo humano» que han arrojado de manera sistemática alguna luz sobre la

vida real de los individuos, en especial de los relativamente desfavorecidos.³⁴

El interés por la vida real de los individuos no es algo nuevo en economía (como señalamos? en el capítulo 1). De hecho, la descripción aristotélica del bien humano (como señala Martha Nussbaum) estaba relacionada explícitamente con la necesidad de «averiguar primero la función del hombre» y después explorar «la vida en el sentido de actividad» como elemento básico del análisis normativo.³⁵

El interés por las condiciones de vida también se refleja claramente (como hemos señalado antes) en los estudios sobre la contabilidad nacional y la prosperidad económica de algunos analistas económicos pioneros, como William Petty, Gregory King, François Quesnay, Antoine-Laurent Lavoisier y Joseph-Louis Lagrange.

También es un enfoque que atrajo mucho a Adam Smith. Como hemos señalado antes, Smith se ocupó de esa capacidad para funcionar concebida como «la capacidad para aparecer en público sin sonrojarse» (y no sólo de la renta real o la cesta de bienes que poseían los individuos).³⁶ Lo que se considera una «necesidad» en una sociedad depende, en el análisis smithiano, de qué se necesite para conseguir algunas libertades mínimamente necesarias, como «la capacidad para aparecer en público sin sonrojarse» o para participar en la vida de la comunidad. Adam Smith plantea la cuestión de la siguiente manera:

Por necesidades entiendo no sólo los bienes que son indispensables para vivir, sino también cualesquiera otros que, según las costumbres del país, sería indecoroso que no tuvieran las personas respetables, incluidas las de clase inferior. Por ejemplo, una camisa de lino no es, estrictamente hablando, necesaria para vivir. Los griegos y los romanos vivían, supongo, cómodamente y no tenían lino. Pero hoy día, en la mayor parte de Europa, un jornalero respetable se sonrojaría si tuviera que aparecer en público sin una camisa de lino, cuya carencia se entendería como ese vergonzoso grado de pobreza en el que se supone que nadie puede caer si no es a causa de una conducta disipada. La costumbre también ha hecho de los zapatos de cuero algo necesario para vivir en Gran Bretaña. A la persona respetable más pobre de cualquier sexo le daría vergüenza aparecer en público sin ellos.³⁷

De la misma forma, a una familia de la América o la Europa occidental modernas podría resultarle difícil participar en la vida de la comunidad sin tener algunos bienes (como un teléfono, un televisor o un automóvil) que no son necesarios para participar en la vida de la comunidad en las sociedades más pobres. En este análisis, el centro de atención han de ser las libertades que generan los bienes, no los bienes en sí mismos.

BIENESTAR, LIBERTAD Y CAPACIDAD

Llevamos un tiempo tratando de defender la idea de que en muchas evaluaciones el «espacio» correcto no es ni el de las utilidades (como sostienen los partidarios del enfoque del bienestar) ni el de los bienes primarios (como exige Rawls), sino el de las libertades fundamentales -las capacidades- para elegir la vida que tenemos razones para valorar.³⁸ Si el fin es centrar la atención en las oportunidades reales del individuo para alcanzar sus objetivos (como recomienda explícitamente Rawls), habría que tener en cuenta no sólo los bienes primarios que poseen las personas, sino también las características personales relevantes que determinan la conversión de los bienes primarios en la capacidad de la persona para alcanzar sus fines. Por ejemplo, una persona incapacitada puede poseer una cesta mayor de bienes primarios y, sin embargo, tener menos posibilidades de llevar una vida normal (o de alcanzar sus objetivos) que una persona sana que tenga una cesta más pequeña de bienes primarios. Asimismo, una persona de edad avanzada o más propensa a enfermar puede tener más desventajas en el sentido general del término aun teniendo una cesta mayor de bienes primarios.³⁹

El concepto de «funciones», que tiene unas raíces claramente aristotélicas, refleja las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser.⁴⁰ Las funciones valoradas pueden ir desde las elementales, como comer bien y no padecer enfermedades evitables,⁴¹ hasta actividades o estados personales muy complejos, como ser capaz de Participar en la vida de la comunidad y respetarse a uno mismo.

La «capacidad» de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capaci-

dad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida). Por ejemplo, una persona rica que ayune puede conseguir los mismos resultados funcionales en lo que se refiere a comer o a nutrirse que una persona desfavorecida que se vea obligada a pasar hambre, pero la primera tiene un «conjunto de capacidades» diferente al de la segunda (la primera puede decidir comer bien y estar bien nutrida, mientras que la segunda no).

Existe un considerable debate sobre las funciones que deben incluirse en la lista de logros importantes y las capacidades correspondientes:⁴² Esta cuestión es inevitable en este tipo de ejercicio de evaluación, y una de las principales virtudes del enfoque es la necesidad de abordar estas cuestiones de una forma explícita en lugar de ocultarlas en un modelo implícito.

No es éste el lugar para entrar mucho en los tecnicismos de la representación y el análisis de las funciones y las capacidades. La cantidad o el grado de que disfrute una persona de cada función puede representarse por medio de una cifra real, y cuando se hace eso, el logro real de una persona puede concebirse como un **vector de funciones**. El «conjunto de capacidades» estaría formado por los distintos vectores de funciones entre los que puede elegir.⁴³ Mientras que la combinación de funciones de una persona refleja sus **logros** reales, el conjunto de capacidades representa la **libertad** para lograrlos: las distintas combinaciones de funciones entre las que puede elegir esta persona.⁴⁴

El centro de atención valorativo de este «enfoque de las capacidades» pueden ser las funciones **realizadas** (lo que una persona es capaz de hacer realmente) **o el conjunto de capacidades** de las opciones que tiene (sus oportunidades reales). Los dos suministran diferentes tipos de información: las primeras sobre las cosas que hace una persona y el segundo sobre las cosas que tiene libertad fundamental para hacer. Ambas versiones del enfoque de las capacidades se han utilizado y a veces se han combinado en la literatura.⁴⁵

Según una arraigada tradición en economía, el valor real de un conjunto de opciones reside en el mejor uso que puede hacerse de ellas y -dadas una conducta maximizadora y la ausencia de incerti-

dumbre- en el uso que se hace **realmente**. El valor de uso de la oportunidad reside, pues, en el valor de uno de sus elementos (a saber, la mejor opción o la opción realmente elegida).⁴⁶ En este caso, la concentración de la atención en un **vector de funciones elegido** coincide con la concentración de la atención en el **conjunto de capacidades**, ya que este último se juzga, en última instancia, en función del primero.

La libertad reflejada en el conjunto de capacidades también puede utilizarse de otras formas, ya que el valor de un conjunto no tiene por qué identificarse invariablemente con el valor del mejor elemento que lo compone o del elegido. Es posible conceder importancia al hecho de tener oportunidades que **no** se aprovechan. Éste es el rumbo lógico que hay que seguir si el **proceso** por el que se generan los resultados tiene importancia en sí mismo.⁴⁷ De hecho, la propia «elección» puede ser una valiosa función, y tener una *x* cuando no hay ninguna alternativa puede distinguirse razonablemente de elegir *x* cuando existen importantes alternativas.⁴⁸ Ayunar no es lo mismo que verse obligado a pasar hambre. El hecho de tener la opción de comer hace que el ayuno sea lo que es, a saber, decidir no comer cuando uno podría haber comido.

PONDERACIONES, VALORACIONES Y ELECCIÓN SOCIAL

Las funciones individuales pueden prestarse con más facilidad a una comparación interpersonal que las comparaciones de las utilidades (o de la felicidad, del placer o de los deseos). Además, muchas de las funciones relevantes -normalmente las características que no son mentales- pueden observarse con gran claridad a partir de su evaluación mental (no subsumida en el «ajuste mental»). La variabilidad de la conversión de los medios en fines (o en la libertad para alcanzar esos fines) ya se refleja en la magnitud de esos logros y libertades que pueden figurar en la lista de fines. Éstas son las ventajas de utilizar la perspectiva de las capacidades para realizar evaluaciones y valoraciones.

Sin embargo, las comparaciones interpersonales de las ventajas **totales** también requieren la «agregación» de componentes heterogé-

neos. La perspectiva de las capacidades es inevitablemente pluralista. En primer lugar, hay diferentes funciones, unas más importantes que otras. En segundo lugar, hay que ver qué peso se concede a la libertad fundamental (el conjunto de capacidades) frente al logro real (el vector de funciones elegido). Por último, dado que no se pretende que la perspectiva de las capacidades agote todos los aspectos relevantes para los fines valorativos (por ejemplo, podríamos conceder importancia no sólo a las libertades y a los resultados, sino también a las reglas y a los procedimientos), existe una cuestión subyacente, a saber, cuánto peso debe darse a las capacidades en comparación con cualquier otra consideración relevante.⁴⁹

¿Es esta pluralidad un obstáculo para defender la perspectiva de la capacidad para realizar evaluaciones? Muy al contrario. Insistir en que sólo debe haber una magnitud homogénea que valoramos es reducir de manera radical el campo de nuestro razonamiento valorativo. Por ejemplo, no dice mucho en favor del utilitarismo clásico el hecho de que sólo valore el placer y que no le interesen directamente la libertad, los derechos, la creatividad o las condiciones reales de vida. Insistir en la comodidad mecánica de no tener nada más que una «buena cosa» homogénea sería negar nuestra humanidad como criaturas que razonan. Es como tratar de facilitarle la vida al **chef** encontrando algo –y sólo algo– que a todos nos guste (como el salmón ahumado o quizá incluso las patatas fritas) o alguna cualidad que todos debamos tratar de maximizar (como el sabor salado de los alimentos).

La heterogeneidad de los factores que influyen en la ventaja individual es una característica general de la evaluación real. Aunque decidamos cerrar los ojos a esta cuestión **suponiendo** simplemente que hay una única cosa homogénea (como la «renta» o la «utilidad») en función de la cual podemos juzgar la ventaja total de todo el mundo y realizar comparaciones interpersonales (y que podemos dejar de lado las diferencias entre las necesidades, las circunstancias personales, etc.), eso no resuelve el problema, sólo lo elude. La satisfacción de las preferencias puede tener algún atractivo obvio a la hora de hacer frente a las necesidades individuales de una persona, pero (como hemos señalado antes) apenas permite por sí sola realizar comparaciones interpersonales, fundamentales en cualquier evaluación so-

cial. Incluso cuando se considera que las preferencias de cada persona constituyen el árbitro último de su bienestar, incluso cuando se deja de lado todo lo que no sea el bienestar (como la libertad) e incluso cuando –por hablar de un caso muy especial– todo el mundo tiene la **misma** función de demanda o el **mismo** mapa de preferencias, la comparación de las valoraciones de mercado de las cestas de bienes (o su colocación relativa en un mapa compartido de sistemas de curvas de indiferencia en el espacio de los bienes) nos suministra poca información sobre las comparaciones interpersonales.

En las evaluaciones tradicionales en las que la especificación es más completa, se admite explícitamente un grado considerable de heterogeneidad. Por ejemplo, en el análisis rawlsiano se considera que los bienes primarios son constitutivamente diversos (incluidos «los derechos, las libertades y las oportunidades, la renta y la riqueza y la base social del respeto a uno mismo»), y Rawls los analiza por medio de un «índice» global de tenencias de bienes primarios.” Aunque tanto el enfoque rawlsiano como el uso de funciones entraña un ejercicio similar de juzgar en un espacio con heterogeneidad, el primero es más pobre desde el punto de vista de la información, por razones ya analizadas, debido a las diferencias paramétricas de los recursos y los bienes primarios frente a la oportunidad de conseguir una alta calidad de vida.

El problema de la valoración no es, sin embargo, un problema de «o todo o nada». Algunas valoraciones, que tienen un alcance incompleto, se desprenden inmediatamente de la especificación de un espacio social. Cuando se seleccionan ciertas funciones que se consideran significativas, se especifica ese espacio focal, y la propia relación de dominación lleva a una «ordenación parcial» de las distintas situaciones. Si la persona *i* tiene una cantidad mayor de una función significativa que la *j* y, al menos, una cantidad igual de todas esas funciones, entonces *i* tiene claramente un vector de funciones mejor valorado que el de *j*. Esta ordenación parcial puede «extenderse» especificando con mayor detalle las posibles ponderaciones. Será **suficiente**, por supuesto, un único conjunto de ponderaciones para generar un orden **completo**, pero normalmente no es necesario. Dada una «gama» de ponderaciones sobre las que hay acuerdo (es decir, cuando se acuerda que las ponderaciones deben elegirse de una

gama especificada, incluso sin que exista unanimidad sobre el punto exacto elegido de esa gama), habrá una ordenación parcial basada en la intersección de las ordenaciones. Esta ordenación parcial se extenderá de forma sistemática a medida que se reduzca cada vez más la gama. Llegará un momento en el proceso de reducción de la gama -posiblemente mucho antes de que las ponderaciones sean únicas- en el que la ordenación parcial será completa.⁵¹

Naturalmente, es fundamental preguntar en cualquier ejercicio de evaluación de este tipo la forma en que se seleccionan las ponderaciones. Este ejercicio sólo puede resolverse por medio de una evaluación razonada. En el caso de una persona, que está haciendo sus propios juicios de valor, la selección de las ponderaciones requerirá reflexión en lugar de un acuerdo interpersonal (o un consenso). Sin embargo, para conseguir una gama «acordada» para realizar una **evaluación social** (por ejemplo, en los estudios sociales de la pobreza), tiene que haber algún tipo de «consenso» razonado sobre las ponderaciones o al menos sobre una gama de ponderaciones. Se trata de un ejercicio de «elección social» que requiere un debate público y una comprensión y una aceptación democráticas.⁵² No es un problema especial que sólo se plantee cuando se utiliza el espacio de las funciones.

Existe en este caso una interesante elección entre la «tecnocracia» y la «democracia» en la selección de las ponderaciones que quizá merezca la pena analizar algo. Un procedimiento de elección que se base en la búsqueda democrática de un acuerdo o de un consenso puede ser extraordinariamente engorroso, y a muchos tecnócratas les disgusta lo suficiente su complejidad como para suspirar por alguna fórmula maravillosa que nos proporcione simplemente unas ponderaciones ya preparadas que sean «perfectas». Sin embargo, no existe, por supuesto, esa fórmula mágica, ya que la cuestión de la ponderación es una cuestión de evaluación y valoración, no una cuestión de tecnología impersonal.

Nada nos impide proponer que se utilice una determinada fórmula -en lugar de otra- para realizar una agregación, pero en este ejercicio inevitablemente de elección social su estatus debe depender de que sea aceptable para otros. No obstante, se ansía contar con una fórmula «claramente correcta» a la que no pueda poner objeciones

nadie que sea razonable. Un buen ejemplo es la contundente crítica de T. N. Srinivasan al enfoque de las capacidades (y su utilización parcial en los **Human Development Reports** del PNUD), donde muestra su preocupación por la «distinta importancia de las diferentes capacidades» y propone que se rechace este enfoque en favor de la ventaja del «modelo de la renta real» que «contiene una medida práctica para ponderar los bienes, a saber, la medida del valor de cambio».⁵³ ¿Hasta qué punto es convincente esta crítica? Existe, desde luego, una medida en la valoración de mercado, pero ¿qué nos dice?

Como ya hemos señalado, la «medida práctica» del valor de cambio no nos proporciona comparaciones interpersonales de los niveles de utilidad, ya que esas comparaciones no pueden deducirse de las elecciones realizadas. Existe una cierta confusión sobre este tema debido a que se malinterpreta la teoría del consumo tradicional -razonable dentro de este contexto-, que considera que la utilidad no es más que la representación numérica de las elecciones de una persona dada. Se trata de una manera de definir la utilidad que sirve para analizar la conducta de consumo de cada persona considerada por separado, pero no ofrece por sí sola ningún procedimiento para realizar comparaciones interpersonales sustantivas. La observación elemental de Paul Samuelson de que no era «necesario realizar comparaciones interpersonales de utilidad para describir los intercambios»⁵⁴ es la otra cara de la misma moneda: observando «la medida del valor de cambio» no se obtiene ninguna información sobre la comparación interpersonal de la utilidad.

Como hemos señalado antes, esta dificultad está presente incluso cuando todo el mundo tiene la misma función de demanda. Se agrava cuando las funciones de demanda individuales son diferentes, en cuyo caso incluso plantean problemas las comparaciones de la base de mercancías de la utilidad. No existe nada en la metodología del análisis de la demanda, incluida la teoría de la preferencia revelada, que permita deducir las comparaciones interpersonales de utilidad o bienestar de las elecciones observadas de las tenencias de bienes y, por lo tanto, de las comparaciones de la renta real.

De hecho, dadas las diferencias que existen entre las personas relacionadas con algunos factores como la edad, el sexo, el talento in-

nato, la incapacidad y la enfermedad, las tenencias de bienes pueden suministrarnos en realidad bastante poca información sobre la naturaleza de la vida que pueden llevar los respectivos individuos. Las rentas reales son, pues, unos indicadores bastante insatisfactorios de importantes componentes del bienestar y de la calidad de vida que los individuos tienen razones para valorar. En términos más generales, es inevitable realizar juicios de valor cuando se compara el bienestar o la calidad de vida de los individuos. Por otra parte, cualquiera que valore el escrutinio público debe tener en cierta medida la obligación de dejar claro que se hace un juicio de valor cuando se utilizan las rentas reales con ese fin y que las ponderaciones empleadas implícitamente deben ser objeto de un escrutinio valorativo. En este contexto, el hecho de que la evaluación de la utilidad a partir de las cestas de bienes basada en los precios de mercado dé la engañosa impresión -al menos a algunos- de que, **para realizar evaluaciones se ha seleccionado previamente** una «medida práctica» ya existente, es una limitación más que un activo. Si para realizar cualquier evaluación es fundamental (como creemos que lo es) un escrutinio público documentado, hay que indicar más explícitamente los valores implícitos en lugar de protegerlos del escrutinio con la espuria excusa de que forman parte de una medida «ya existente» que la sociedad puede utilizar de manera inmediata sin más preámbulos.

Dado que muchos economistas prefieren claramente la evaluación basada en los precios de mercado, también es importante señalar que todas las variables, salvo las tenencias de bienes (algunas cuestiones importantes como la mortalidad, la morbilidad, la educación, las libertades y los derechos reconocidos), reciben -implícitamente- una ponderación directa nula en las evaluaciones basadas sólo en el enfoque de la renta real. Nada más pueden recibir alguna ponderación **indirecta** si -y sólo si- aumentan las rentas reales y las tenencias de bienes. El confundir la comparación del bienestar con la comparación de las rentas reales tiene un alto precio..

Existe, pues, un poderoso argumento metodológico para hacer hincapié en la necesidad de asignar explícitamente ponderaciones valorativas a los diferentes componentes de la calidad de vida (o del bienestar) y de someter a continuación las ponderaciones elegidas a un debate público y a un escrutinio crítico. En cualquier selección de

los criterios de evaluación, deberían utilizarse no sólo juicios de valor sino también, con bastante frecuencia, algunos juicios sobre los que no existiría unanimidad. Es algo inevitable en un ejercicio de elección social de este tipo.⁵⁵ La cuestión fundamental es saber si para realizar algunas evaluaciones podemos utilizar o no algunos criterios que sean más respaldados por la opinión pública que los meros indicadores que suelen recomendarse por motivos supuestamente tecnológicos, como los indicadores de la renta real. Eso es fundamental para evaluar la política económica y social.

INFORMACIÓN SOBRE LAS CAPACIDADES: DIFERENTES USOS

La perspectiva de las capacidades puede utilizarse de maneras bastante distintas. La cuestión de la **estrategia** práctica que debe adoptarse para evaluar la política económica y social ha de distinguirse de la cuestión **fundamental** de cuál es la mejor manera de juzgar las ventajas individuales y el modo más razonable de realizar comparaciones interpersonales. En el plano de los fundamentos, la perspectiva de la capacidad tiene algunas ventajas evidentes (por razones ya analizadas) en comparación con la concentración de la atención en variables instrumentales como la renta. Eso no quiere decir, sin embargo, que el centro de atención **práctica** más fructífero sean invariablemente las medidas de las capacidades.

Algunas capacidades son más difíciles de medir que otras, y los intentos de introducirlas en un «indicador» pueden ocultar a veces más de lo que revelan. Los niveles de renta -introduciendo posiblemente algunas correcciones para tener en cuenta las diferencias de precios, así como las diferencias entre las circunstancias de los individuos o de los **grupos**- pueden ser, con bastante frecuencia, un útil punto de partida en las evaluaciones prácticas. Es muy necesario ser pragmático cuando se utiliza la motivación que subyace en la perspectiva de las capacidades para emplear los datos existentes con el fin de realizar evaluaciones prácticas y análisis de la política económica y social.

Cabe considerar tres enfoques prácticos para dar una forma práctica a la cuestión fundamental:⁵⁶

1) **El enfoque directo.** Este enfoque general consiste en examinar directamente lo que puede decirse sobre las respectivas ventajas analizando y comparando vectores de funciones o de capacidades. Ésta es, en muchos aspectos, la forma más inmediata y genuina de incorporar a la evaluación las consideraciones relativas a las capacidades. Sin embargo, puede utilizarse de distintas formas. Entre las variantes se encuentran las siguientes:

1.1) la «comparación total», que consiste en la ordenación de todos esos factores en función de la pobreza o de la desigualdad (o cualquiera que sea la cuestión que estemos analizando);

1.2) la «ordenación parcial», que consiste en la ordenación de algunos vectores, pero sin exigir que la ordenación sea total;

1.3) la «comparación de capacidades específicas», que consiste en la comparación de una capacidad elegida como centro de atención, sin tratar de que la cobertura sea total.

Evidentemente, la «comparación total» es la más ambiciosa de las tres, a menudo demasiado ambiciosa. Podemos avanzar en esa dirección -y posiblemente llegar bastante lejos- no insistiendo en la ordenación completa de todas las alternativas. La concentración de la atención en una determinada variable de la capacidad, como el empleo, la longevidad, la capacidad de lectura y escritura o la nutrición, es un ejemplo de «comparación de capacidades específicas».

Es posible, desde luego, pasar de un conjunto de comparaciones de capacidades específicas a una ordenación agregada de los conjuntos de capacidades. Es ahí donde las ponderaciones desempeñarían un papel fundamental, tendiendo un puente entre las «comparaciones de capacidades específicas» y las «ordenaciones parciales» o incluso las «comparaciones totales».⁵⁷ Pero es importante hacer hincapié en que, a pesar de la cobertura incompleta de las comparaciones de capacidades específicas, esas comparaciones pueden ser bastante esclarecedoras, incluso por sí solas, en los ejercicios de evaluación. En el siguiente capítulo tendremos oportunidad de ilustrar esta cuestión.

2) **El enfoque complementario.** El segundo enfoque es relativamente poco radical y consiste en el continuo uso de procedimientos tradicionales de las comparaciones interpersonales en los espacios de la renta, pero complementándolo con consideraciones relacionadas

con las capacidades (a menudo de una manera poco formal). Desde el punto de vista práctico, esta vía permite ampliar algo la base de información. Ésta puede complementarse con comparaciones directas de las propias funciones o con variables instrumentales distintas de la renta que se supone que influyen en la determinación de las capacidades. Algunos factores como la existencia de asistencia sanitaria y su cobertura, la evidencia de discriminación sexual en la distribución de los recursos dentro de la familia y la presencia de paro y su magnitud pueden complementar la información parcial que transmiten las medidas tradicionales en el espacio de la renta. Esas extensiones pueden contribuir a comprender mejor los problemas de la desigualdad y la pobreza, **complementando** lo que se sabe por medio de las medidas de la desigualdad de la renta y la pobreza de renta. Eso implica esencialmente utilizar la «comparación de capacidades específicas» como recurso complementario.⁵⁸

3) **El enfoque indirecto.** El tercer enfoque es más ambicioso que el complementario, pero sigue centrando la atención en el conocido espacio de las rentas, debidamente **ajustado**. Para calcular las «rentas ajustadas» puede utilizarse información sobre otros determinantes de las capacidades **distintos de la renta**. Por ejemplo, se pueden ajustar a la baja los niveles de renta de las familias si son analfabetas y al alza si tienen un elevado nivel de estudios, etc., para que sean equivalentes desde el punto de vista del logro de capacidades. Este procedimiento está relacionado con la literatura general sobre las «escalas de equivalencia», así como con las investigaciones sobre las pautas de gasto de las familias para evaluar indirectamente las influencias causales que no pueden observarse directamente (como la presencia o la ausencia de ciertos tipos de discriminación sexual en el seno de la familia).⁵⁹

La ventaja de este enfoque reside en el hecho de que la renta es un conocido concepto que a menudo permite realizar una medición más estricta (por ejemplo, que los «índices» globales de las capacidades). Puede facilitar la formulación y quizá la interpretación. El motivo para elegir la «medida» de la renta en este caso es similar a la razón por la que A. B. Atkinson elige el espacio de la renta para medir los efectos de la desigualdad de la renta (en su cálculo de la «renta equivalente distribuida por igual») en lugar del espacio de las uti-

lidades, propuesto inicialmente por Hugh Dalton.⁶⁰ En el enfoque de Dalton la desigualdad puede concebirse en función de la pérdida de utilidad causada por la disparidad, y el cambio que introdujo Atkinson implicaba evaluar la pérdida provocada por la desigualdad en función de la «renta equivalente».

La cuestión de la «medida» no es insignificante, y el enfoque indirecto tiene algunas ventajas. Es necesario reconocer, sin embargo, que no es «más sencillo» que la evaluación directa. En primer lugar, cuando evaluamos los valores de la renta equivalente, tenemos que considerar cómo influye la renta en las capacidades relevantes, ya que las tasas de conversión tienen que depender de la motivación subyacente en la evaluación de las capacidades. Por otra parte, todas las cuestiones de las disyuntivas entre las diferentes capacidades (y las de las ponderaciones relativas) han de afrontarse en el enfoque indirecto exactamente igual que en el enfoque directo, ya que lo único que se cambia esencialmente es la unidad de expresión. En este sentido, el enfoque indirecto no es muy distinto del enfoque directo en cuanto a los juicios de valor que hay que hacer para conseguir medidas aceptables en el espacio de las rentas equivalentes.

En segundo lugar, es importante distinguir entre la renta como **unidad** en la que se **mide** la desigualdad y la renta como **vehículo** para reducir la desigualdad. Aunque la desigualdad de las capacidades se mida perfectamente por medio de las rentas equivalentes, eso no quiere decir que la transferencia de renta sea la mejor manera de luchar contra la desigualdad observada. La cuestión de la compensación o del resarcimiento plantea otros temas (la eficacia a la hora de alterar las diferencias de capacidades, la fuerza respectiva de los efectos de los incentivos, etc.), y no debe considerarse que la fácil «percepción» de las diferencias de renta no es una sugerencia de que las correspondientes transferencias de renta resolverían más eficazmente las disparidades. No es necesario, por supuesto, caer en esta errónea interpretación de las rentas equivalentes, pero la claridad y la inmediatez del espacio de las rentas puede llevar a caer en esa tentación, a la que hay que resistirse de forma explícita.

En tercer lugar, aunque el espacio de las rentas facilite la medición y la formulación, las magnitudes reales pueden ser muy engañosas desde el punto de vista de los valores que intervienen. Conside-

remos, por ejemplo, la posibilidad de que a medida que disminuye el nivel de renta y una persona comienza a pasar hambre, llegue un momento en que disminuyan bruscamente sus probabilidades de supervivencia. Aunque la «distancia» en el espacio de las rentas entre dos valores sea bastante pequeña (medida enteramente en función de la renta), si la consecuencia de esa variación es un cambio espectacular de las probabilidades de supervivencia, el efecto de esa pequeña variación de la renta puede ser muy grande en el espacio de lo que en realidad cuenta (en este caso, la capacidad de sobrevivir). Puede ser, pues, engañoso creer que la diferencia es «pequeña» porque la diferencia de renta lo es. De hecho, como la renta sólo es importante como instrumento, no podemos saber lo importantes que son las diferencias de renta sin considerar las consecuencias de esas diferencias en el espacio, que es, en última instancia, importante. Si se pierde una batalla por falta de un clavo (a través de una cadena de conexiones causales que esboza el viejo verso), el clavo es **fundamental**, por muy trivial que sea en el espacio de las rentas o de los gastos.

Cada uno de estos enfoques tiene la ventaja contingente de que puede variar dependiendo del tipo de ejercicio, de la existencia de información y de la urgencia de las decisiones que haya que tomar. Dado que la perspectiva de la capacidad a veces se interpreta en unos términos terriblemente rigurosos (las comparaciones totales en el enfoque directo), es importante hacer hincapié en la universalidad de ese enfoque. La afirmación fundamental de la importancia de las capacidades es compatible con varias estrategias de evaluación real que implican soluciones de compromiso prácticas. El carácter pragmático de la razón práctica lo exige.

OBSERVACIONES FINALES

Se cuenta que Euclides le dijo a Ptolomeo: «No existe ningún “camino real” para llegar a la geometría.» Tampoco está claro que exista un camino real para evaluar la política económica o la social. Interviene toda una multitud de consideraciones que reclaman nuestra atención, y las evaluaciones han de realizarse teniendo en cuenta es-

tas consideraciones. Una gran parte del debate sobre los distintos métodos de evaluación está relacionada con las prioridades que tengamos a la hora de decidir cual debe ser el núcleo de nuestro análisis normativo.

Hemos afirmado aquí que las prioridades que se aceptan, a menudo implícitamente, en los diferentes enfoques de la ética, la economía del bienestar y la filosofía política pueden exponerse y analizarse identificando la información en la que se basan las evaluaciones en los respectivos enfoques. En este capítulo nos hemos ocupado en especial de mostrar cómo funcionan estas «bases de información» y la forma en que los diferentes sistemas éticos y de evaluación utilizan bases de información bastante distintas.

Partiendo de esa cuestión general, hemos pasado a analizar algunos métodos de evaluación, en particular, el utilitarismo, el pensamiento libertario y la justicia rawlsiana. De acuerdo con la idea de que no existe ningún camino real para realizar evaluaciones, hemos visto que cada una de estas estrategias perfectamente consolidadas tiene sus ventajas, pero que también adolece de importantes limitaciones.

En la parte constructiva de este capítulo hemos pasado a ver cuáles son las consecuencias de centrar directamente la atención en las libertades fundamentales de los individuos, y hemos identificado un enfoque general que centra la atención en las capacidades de las personas para hacer cosas -y en la libertad para llevar su vida- que tienen razones para valorar. También hemos analizado este enfoque en otros estudios,⁶¹ al igual que han hecho otros autores, y sus ventajas y limitaciones también están razonablemente claras. Parece que este enfoque no sólo es capaz de tener en cuenta directamente la importancia de la libertad, sino que también puede prestar considerable atención a los motivos subyacentes que contribuyen a la relevancia de los demás enfoques. En particular, la perspectiva basada en la libertad puede tener en cuenta, entre otras cosas, el interés del utilitarismo por el bienestar del hombre, la preocupación del pensamiento libertario por los procesos de elección y por la libertad para actuar y el énfasis de la teoría rawlsiana en la libertad individual y en los recursos necesarios para disfrutar de las libertades fundamentales. En este sentido, la amplitud y la sensibilidad del enfoque de las capacidades

lo llevan a tener un enorme alcance y le permiten prestar una atención valorativa a toda una variedad de aspectos importantes, algunos de los cuales se dejan de lado de una u otra forma en los demás enfoques. Este enorme alcance es posible porque las libertades de las personas pueden juzgarse haciendo referencia explícita a los resultados y los procesos que tienen razones para valorar y buscar.⁶²

También hemos analizado diferentes formas de utilizar esta perspectiva basada en la libertad y nos hemos opuesto, en particular, a la idea de que su uso ha de tener una forma del tipo «o todo o nada». En muchos problemas prácticos, las posibilidades de utilizar un enfoque basado sólo en la libertad pueden ser relativamente limitadas. Sin embargo, incluso en ese caso es posible utilizar las ideas y los intereses informativos del enfoque basado en la libertad, sin insistir en dejar de lado otros procedimientos cuando pueden emplearse de forma razonable en determinados contextos. El análisis siguiente se basa en estas ideas, en un intento de arrojar luz sobre el subdesarrollo (entendido en un sentido amplio como la falta de libertad) y el desarrollo (entendido como un proceso consistente en eliminar la falta de libertades y en extender los diferentes tipos de libertades fundamentales que los individuos tienen razones para valorar). Un enfoque general puede emplearse de muy diferentes maneras, dependiendo del contexto y de la información de que se disponga. Es esta combinación de un análisis fundamental y de un uso pragmático la que permite que el enfoque de las capacidades tenga un alcance tan amplio.