

Bienestar subjetivo integral, capacidades y políticas públicas*

Pablo A. González

El artículo resume las propuestas centrales del PNUD (2012) relacionadas con la necesidad de incluir bienestar subjetivo como un objetivo de las políticas públicas. Para ello, se sugiere un concepto de bienestar subjetivo integral, más amplio que el utilitarista centrado sólo en sí mismo. La forma de actuar sobre el bienestar subjetivo integral es a través de las capacidades, es decir, las libertades reales de las personas para llevar adelante sus proyectos de vida. Aquellas que influyen en éste son diversas. Algunas (por ejemplo, salud y vivienda) están siendo tratadas por las políticas públicas, y otras (como vínculos con los demás y ser respetado en dignidad y derechos) aparecen sólo a veces, ya sea en forma de externalidades o como una refinación del concepto de calidad de las políticas públicas. Se proponen criterios para modificar esta situación y el punto de partida es la medición de capacidades y de bienestar subjetivo integral en las encuestas en hogares.

Palabras clave: bienestar subjetivo, felicidad, capacidades, desarrollo humano, políticas públicas.

Recibido: 1 de julio de 2013

Aceptado: 18 de febrero de 2014

This article summarizes the main proposals of UNDP (2012) related to the necessity of considering subjective well-being as a public policies' aim. In order to get to this objective, we propose an integral subjective wellbeing concept (ISW) that goes beyond the self-centered utilitarian idea. We act upon ISW through capabilities; i.e. people's actual liberties in order to carry on with their life projects. There are different capabilities that affect ISW. Some of them (like health or housing issues) are being treated by public policies; others (like social relationships or the fact of people being respected in their dignity and rights) are partially addressed only or as part of the public policies' quality concept. We propose different criteria to modify this situation and the starting point is the measurement of capabilities and ISW in household surveys.

Key words: subjective well-being, happiness, capabilities, human development, public policies.

* Texto presentado en el seminario Bienestar Subjetivo: su Medición y Uso en Políticas Públicas y Toma de Decisiones en México y Latinoamérica realizado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en la ciudad de México, el 17 y 18 de abril de 2013. Está basado en el informe sobre el desarrollo humano en Chile 2012 *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*, realizado por la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile. En la elaboración de este informe participaron, además del suscrito (que actuó como coordinador): Esteban Calvo, Jorge Castillo, Soledad Godoy, Pedro Güell, Rodrigo Márquez, José Manuel Morales, Macarena Orchard, María Luisa Sierra, Romina von Borries y Maya Zilveti. Se agradece el apoyo de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)/Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias (FONDAP)/15130009 para escribir este artículo.



Universidad de Chile v San Marcos de Africa — Torneo Transición 2013 / LatinContent / Getty Images

Introducción

Este artículo propone cambios profundos en la forma en que se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas para hacerse cargo de la discusión actual respecto al sentido del desarrollo. Lo hace a partir del informe sobre el desarrollo humano en Chile 2012 *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo* (PNUD, 2012)¹, que fue coordinado por el autor. El punto de partida es una pro-

puesta que integra los dos principales enfoques que hoy en día están cuestionando el predominio del enfoque económico tradicional basado en niveles de ingreso y estándares de vida: el bienestar subjetivo o felicidad y el desarrollo humano (basado en el enfoque de capacidades). Esta propuesta se resume en la primera sección y su puesta en práctica, en la segunda. Posteriormente, se resume el debate actual sobre la integración del bienestar subjetivo en las políticas públicas y las estrategias de desarrollo. Después, se especifica la propuesta, indicando con más detalle cómo debieran adap-

¹ El informe completo está disponible en www.desarrollohumano.cl

tarse las instituciones y las políticas para responder a este nuevo paradigma. Por último, se cierra con conclusiones.

Bienestar subjetivo *integral*

El documento *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo* parte de dos hechos empíricos básicos. En primer lugar, existe una discusión política y académica respecto a cuáles deben ser los fines del desarrollo, donde se plantea que es necesario superar la mirada del desarrollo centrada en ingresos y estándares de vida. Ejemplos recientes de esto son el informe de la comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi, la iniciativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para medir el progreso de las sociedades y la reciente resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual recomendó introducir la felicidad entre los fines del desarrollo. El PNUD viene contribuyendo a esta discusión desde hace más de 20 años con los informes mundiales de desarrollo humano, que promueven colocar a las personas y sus capacidades para conducir sus proyectos de vida al centro de los diagnósticos y las estrategias de desarrollo.

En segundo lugar, en el 2011 (año en el cual se elaboró la investigación de campo del informe), emergieron en distintos países movimientos ciudadanos de protesta que mostraban una subjetividad irritada. La indignación contra las medidas de austeridad en Europa, la falta de democracia en la *Primavera Árabe*, la desigualdad y concentración de la riqueza en Estados Unidos de América o las reivindicaciones sociales y ambientales en distintos puntos del planeta (incluyendo Chile), aparecían con fuerza renovada gracias al uso masivo de las redes sociales y la cobertura que les brindaban los medios de comunicación. El personaje del 2011 de la revista *Time* fue *The Protester*.

Estos dos fenómenos deben ser leídos e interpretados en conjunto, pues ambos refieren a la subjetividad. ¿Puede la felicidad ayudarnos a en-

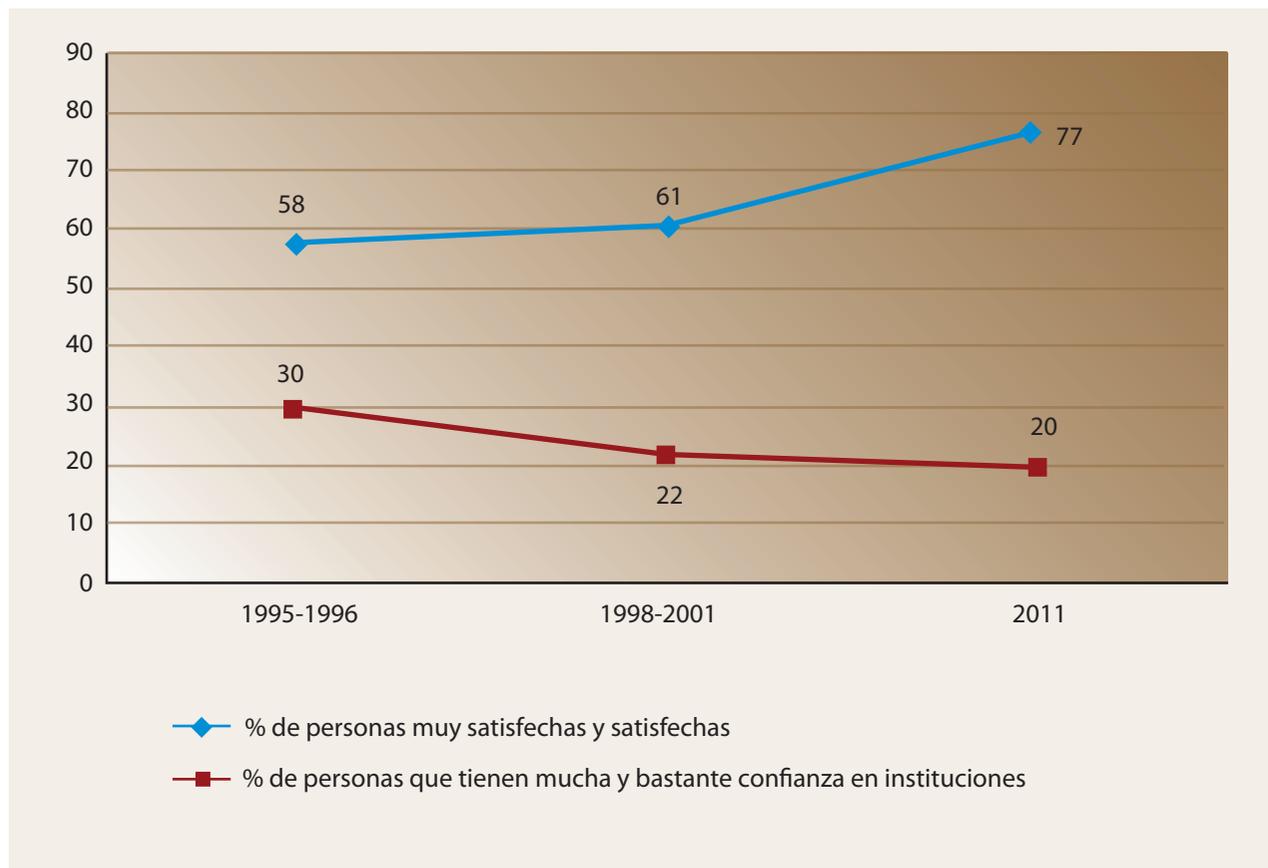
tender lo que está pasando en el mundo y abarcar todo aquello que el énfasis en los ingresos y la calidad de vida han dejado fuera?

La parte dos del PNUD (2012) nos ayuda a contestar de forma negativa esta pregunta, al menos para Chile. Esto se basa en estudios cualitativos (que no tiene sentido resumir aquí) sobre el significado de la felicidad para los chilenos, los libros de no ficción más vendidos, la industria de la felicidad y el discurso presente en la publicidad. Basta mencionar que la palabra felicidad remite al campo individual, privado, a los logros personales, y lo social, a lo más, se cuele a través de los vínculos más cercanos, en especial familiares. Al remitir a lo privado, difícilmente se concibe un rol para las políticas públicas, pues entrarían en una esfera que no les corresponde.

Es por esto que en el PNUD (2012), sobre la base de una extensa revisión de literatura (que no es de interés resumir aquí, pues el tema central son las políticas que surgen a partir de esto), concluimos que es necesaria una mirada más amplia de la subjetividad y una definición de bienestar subjetivo que abarque lo individual y lo social. La subjetividad es una experiencia y un juicio que un individuo tiene de su propia vida y una experiencia y juicio de la sociedad donde vive, es decir, en qué medida la sociedad le permite ser quien quiere llegar a ser. Sobre esta base, sugiere el concepto de bienestar subjetivo integral, que se compone de dos dimensiones: el individual y el que se tiene con la sociedad. El primero es medido a través de los indicadores usados por tradición para este efecto.² Se sugiere evaluar el segundo a través de la satisfacción con las oportunidades que Chile da para adquirir un conjunto de capacidades que se detallan más abajo, y confianza en un conjunto de instituciones clave.

² Escala de satisfacción vital, escala de Catrill o de la mejor vida posible, afectos positivos, afectos negativos y balance de afectos. Además, se midió una escala de insatisfacción vital y una de sufrimiento.

Bienestar subjetivo individual y con la sociedad en Chile: trayectorias divergentes (porcentaje)



Fuente: PNUD (2012), con base en las encuestas CEP y CERC.

Ambos juicios no necesariamente coinciden y, de hecho —según distintas fuentes—, en Chile no coinciden. Por ejemplo, las encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP, 1995, 1998, 2011) muestran que el porcentaje de chilenos que se declara feliz con sus vidas (una medida de bienestar subjetivo individual) viene aumentando desde mediados de la década de los 90, mientras que, según el Estudio Nacional de Opinión Pública y Barómetro de la Política del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC, 1996, 2001, 2011), la confianza en las instituciones (una medida del bienestar subjetivo con la sociedad) viene cayendo desde la misma época (ver gráfica). Algo similar se observa en la Encuesta Mundial de Valores.

Capacidades para el bienestar subjetivo

El segundo argumento relevante que hicimos en el PNUD (2012) para el tema que nos preocupa es que no es posible actuar sobre el bienestar subjetivo integral en forma directa, sino que debe hacerse a través del fortalecimiento de las capacidades humanas (en inglés, *capabilities*), concepto desarrollado por Amartya Sen (1985, 1992, 1999) y Martha Nussbaum (2002, 2003). Esto porque, como nos advertía Huxley en su novela *Un mundo feliz*, no es legítimo moralmente actuar de forma directa sobre la felicidad, por ejemplo, suministrando soma a los ciudadanos para que se sientan más felices.

¿Qué son las capacidades? Son las libertades reales de las personas para desarrollar los proyectos de vida que desean. Son apropiadas de manera individual, pero socialmente construidas.

¿Cuáles son estas capacidades para el bienestar subjetivo? A partir de una revisión de literatura en filosofía política y ciencias económicas y sociales, propusimos un listado de capacidades para el bienestar subjetivo, que sometió a talleres deliberativos con distintos grupos sociales. De estos debates emergió un listado de 11 capacidades (ver tabla) que, posteriormente, fueron medidas (junto con los indicadores de bienestar subjetivo) en la Encuesta de Desarrollo Humano 2011.³ Para estos efectos, las capacidades fueron evaluadas en dos dimensiones dependiendo del tipo de apropiación que hacen los sujetos de ellas: el funcionamiento efectivo,⁴ es decir, lo que las personas efectivamente han lo-

grado hacer (¿tiene/no tiene?, ¿lo hace/no lo hace? o ¿con qué frecuencia lo realiza?); y la evaluación subjetiva que hacen las personas del estado actual de dichos funcionamientos específicos (¿tiene todo lo que quisiera?, ¿es adecuado o inadecuado de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones?).⁵ En la tabla se presentan las 11 capacidades junto con un ejemplo del tipo de pregunta que se utilizó para medirla. Cada capacidad fue medida con un mínimo de dos y un máximo de 13 preguntas.

Después, se estimó la relación que existe entre las distintas medidas de bienestar y el conjunto de capacidades, considerando también las variables que la literatura asocia normalmente con bienestar subjetivo. No es el caso resumir las estimaciones aquí, basta mencionar que se utilizaron regresio-

3 Ver <http://www.desarrollohumano.cl/base-datos/base-datos.htm>

4 En rigor, esto es lo que Sen llama *functionings* o logros, mientras que *capabilities* son el conjunto posible de funcionamientos alcanzables para el individuo.

5 También se midió una tercera dimensión, que corresponde a la *habilitación* de la capacidad, medida a través de preguntas como: ¿si quisiera aumentar su dotación de la capacidad, podría hacerlo? Esta dimensión arroja resultados consistentes con las otras pero, en general, su asociación con las distintas medidas de bienestar es menor, probablemente porque refiere a una situación más hipotética.

Capacidades para el bienestar subjetivo y ejemplos de su medición

Capacidad	Ejemplo de pregunta
Necesidades básicas.	Percepción de la suficiencia de los ingresos familiares.
Salud.	Evaluación de la propia salud.
Conocerse uno mismo y tener vida interior.	Autopercepción de la vida interior.
Comprender el mundo en el que se vive.	Frecuencia de actividades para informarse. Leer noticias en internet.
Experimentar placer y emociones.	Evaluación del nivel de realización de actividades placenteras.
Disfrutar y sentirse parte de la Naturaleza.	Frecuencia de asistencia a parques o áreas verdes (último mes).
Poder participar e influir en la sociedad.	Participación en organizaciones.
Tener vínculos significativos con los demás.	Percepción de afecto y valoración de los demás.
Ser reconocido y respetado en dignidad y derechos.	Frecuencia de experiencias de maltrato.
Tener y desarrollar un proyecto de vida propio.	Evaluación de la consistencia con el proyecto de vida.
Sentirse seguro y libre de amenazas.	Evaluación proyectiva de los ingresos en la vejez.

Nota: todas las preguntas presentadas como ejemplo tienen cuatro posibilidades de valoración, excepto la de participación, que es dicotómica.

Fuente: PNUD (2012).

nes lineales y *matching de dosis*, las cuales resultaron bastante consistentes. Las capacidades que están más asociadas con las mediciones de bienestar subjetivo individual son: *tener satisfechas las necesidades físicas y materiales básicas* (ingresos y vivienda), *tener buena salud*, *tener vínculos significativos con los demás*, *ser reconocido y respetado en dignidad y derechos* y *tener un proyecto de vida propio*. Aquellas que están más relacionadas con el bienestar subjetivo con la sociedad son *sentirse seguro y libre de amenazas* y *ser reconocido y respetado en dignidad y derechos*.

Lo anterior significa que las capacidades más asociadas con bienestar subjetivo incluyen algunas tradicionalmente atendidas por las políticas públicas, que son las que podríamos llamar *materiales*,⁶ y otras por lo común desatendidas, como poder tener vínculos significativos o ser respetado en dignidad y derechos. Atender a estas capacidades, en especial aquellas poco consideradas por las políticas públicas, impone los mayores desafíos si se quiere avanzar hacia estrategias de desarrollo más integrales y con mayores efectos positivos sobre las vidas de las personas.

Políticas públicas y bienestar subjetivo: tres posturas

En el PNUD (2012) proponemos que las políticas públicas deben actuar a través de incrementar las capacidades humanas, y la sociedad tiene que deliberar acerca de los fines que considera valiosos y que está dispuesta a promover políticamente. Pero, antes de describir con detalle esa propuesta, es útil contextualizarla en el debate internacional acerca de la conveniencia de incorporar el bienestar subjetivo en las políticas públicas.

En este debate —revisado en detalle en la parte siete del PNUD (2012)— no hay acuerdo y la posibilidad de avanzar en este sentido depende crucialmente de la existencia de liderazgos políticos

⁶ La capacidad de comprender el mundo no resultó significativa, pero parece actuar como piso para tener dotaciones mínimas de las otras capacidades, en especial las necesidades básicas.

al más alto nivel que estén dispuestos a introducir, pese a todo, este tema, tal ha sido el caso de Bután y el Reino Unido.

Entre los argumentos en favor de considerar el bienestar subjetivo como un objetivo de las políticas públicas (Bok, 2010; Layard, 2005; Diener, Lucas, Schimmack & Helliwell, 2009) destacan diversos efectos positivos de éste sobre otras áreas de la vida de las personas (como su impacto en el sistema autoinmune o la creatividad) y sobre otras personas (como el mejoramiento de la productividad de los equipos de trabajo). Se releva, también, el problema del dolor crónico, los trastornos del sueño y las enfermedades mentales que causan infelicidad a quienes los padecen, así como los efectos negativos de la infelicidad. Algunos autores añaden, asimismo, la necesidad de corregir los sesgos sistemáticos de comportamiento en que incurren las personas y que les impide maximizar su bienestar subjetivo individual, aun queriendo hacerlo (Kahneman, 2011; Thaler & Sunstein, 2009).

Por otra parte, muchos investigadores y políticos rechazan la idea de considerar el bienestar subjetivo como un objetivo para las políticas, en especial cuando es expresado en términos de *felicidad*. Si lo que las personas entienden por ella y las formas de alcanzarla son distintas e, incluso, los niveles de felicidad tienen una causa genética, entonces se debe dejar la responsabilidad de alcanzarla a los individuos y, más bien, limitar la acción de los gobiernos, que podría infringir los derechos y libertades individuales. Wilkinson (2007), por ejemplo, sostiene que no es tarea de los burócratas intentar mejorar la felicidad de las personas, que es un asunto netamente personal, y que es mejor mantener como objetivo único el crecimiento económico, respecto a cuyos determinantes existe un cuerpo teórico robusto y abundante evidencia acumulada sobre los instrumentos que lo determinan, los cuales serían, a su parecer, moralmente neutros.

Entonces, el debate está abierto, y la posibilidad de avanzar depende de decisiones políticas, de la predominancia circunstancial de unas ideas

sobre otras y la voluntad de llevarlas adelante. Algunas preguntas sobre las cuales no hay acuerdo —ni siquiera entre los defensores de la inclusión del bienestar subjetivo como objetivo de las políticas públicas— incluyen: ¿qué peso se debe dar al bienestar subjetivo respecto a otras finalidades sociales?, ¿qué papel debe jugar la deliberación política?, ¿sobre qué instrumentos deben actuar las políticas y cómo?

Bajo el riesgo de simplificar, es posible distinguir, al menos, tres posturas en este debate:

- Utilitarista. Se trata de una postura teleológica, pues la felicidad es considerada el único fin del ser humano; por ello, sería moralmente legítimo que los gobiernos actúen sobre las variables que afectan la felicidad y la infelicidad. A esta línea parecen adscribirse Bok (2010), Layard (2005), Diener, Lucas, Schimmack & Helliwell (2009), Helliwell, Layard & Sachs (2012) y Ng & Ho (2012). También, es posible incluir en esta posición al autodenominado *libertarismo paternalista* (Thaler y Sunstein, 2008), pues considera legítimo que los gobiernos intenten aumentar la felicidad, sólo que especificando los medios: a través de la corrección de los errores sistemáticos de comportamiento que impiden a los individuos maximizar su felicidad haciendo más probable que la libre elección de las personas sea más coincidente con su interés de largo plazo, por ejemplo, mediante opciones de *default* más adecuadas o haciendo más accesible la comida saludable.
- Deliberativa. Reconoce que existen múltiples objetivos valiosos y que, en general, éstos no pueden ser decididos por tecnócratas sino con un proceso de deliberación política para decidir sobre los objetivos. En esta línea se pueden ubicar autores tan diversos como Sen, Nussbaum, Habermas, Scanlon, Frey y Stutzer.⁷
- No es asunto de la política ni de los tecnócratas afectar el bienestar subjetivo de las personas, por lo que sería conveniente restringir los

objetivos a las medidas más tradicionales. En general, estos autores reaccionan a la primera postura, aludiendo rara vez a la segunda, con la que eventualmente podrían estar más de acuerdo. En esta línea se encuentra Wilkinson (2007) y Johns & Ormerod (2007).

Nuestra propuesta en el PNUD (2012) coincide de forma natural con la segunda postura. Es interesante destacar que la primera y la tercera —al menos en la versión que expone Wilkinson (2007)— tienen en común la existencia de un objetivo único, lo cual facilita que conciben los procesos políticos como ejercicios tecnocráticos de maximización del bien común; en este sentido, es más propia de economistas ortodoxos que se adhieren al paradigma neoclásico que, al partir del supuesto de maximización de utilidad como objetivo único individual y —por extensión— social, tiene más problemas para acomodar la segunda postura, la cual reconoce la multiplicidad de objetivos valiosos y la importancia de los procesos políticos para pasar de lo individual a lo social. En cambio, Johns & Ormerod (2007), siendo economistas críticos del paradigma tradicional, atacan el reduccionismo de un objetivo único; argumentan que es absurdo atacar la maximización del crecimiento económico y sustituirlo por la felicidad si en realidad ninguna democracia busca maximizar el crecimiento económico (de lo contrario, ¿cómo explicaríamos las elevadas cargas tributarias?). En la práctica, las políticas públicas están determinadas por una pugna entre preferencias del votante medio e intereses especiales. Con todo, coincidiendo que en la práctica las políticas públicas pueden estar principalmente determinadas por juegos de actores (como sostienen los institucionalistas en general), es conveniente definir criterios evaluativos que enmarquen estos juegos. Esto es lo que se ofrece en la sección siguiente.

Políticas públicas para el bienestar subjetivo integral

El enfoque de desarrollo humano es consistente con el de bienestar subjetivo si este último es expandido para abarcar no sólo el juicio sobre la

⁷ Respecto a estos dos últimos autores, se puede consultar Frey & Stutzer (2010); en hispanoamérica, el tema ha sido abordado de forma extensa por Villoria (2011).

propia vida sino, también, sobre la sociedad, y si se coloca al centro de la estrategia de desarrollo de los países una deliberación amplia e informada acerca de esos juicios y las capacidades (en el sentido de libertades reales) para alcanzarlos; en este sentido, el listado completo de capacidades y el subconjunto que aparece más asociado a los indicadores de bienestar subjetivo aportados por el PNUD (2012) no aspiran a ser más que un insumo para esa deliberación.

Si no puede decirse nada más sobre el contenido concreto del listado relevante de capacidades, ¿puede avanzarse algo respecto a cómo deberían ser las políticas y las instituciones para promover esas capacidades? La respuesta es positiva. Si se reconoce que las instituciones y las políticas deben actuar a través de la expansión de capacidades para el bienestar subjetivo integral (cualesquiera que sean éstas), las consecuencias para el diseño de instituciones y políticas son gigantescas, y representan un verdadero cambio de paradigma respecto a los procesos tecnocráticos que han caracterizado las políticas de algunos países latinoamericanos a lo largo de su historia reciente.

A este respecto, en el PNUD (2012) ofrecemos dos grandes criterios generales que serían la base de este nuevo paradigma de políticas públicas: incorporar la lógica de las capacidades para el bienestar subjetivo en todas las políticas y diseñar políticas que actúen de forma directa sobre las capacidades clave. Esta propuesta puede contrastarse con las realizadas por los adherentes a la primera postura reseñada más arriba, que las justifican sobre la base de su impacto en la felicidad. Layard (2006), por ejemplo, argumenta en favor de impuestos fuertemente progresivos, no para reducir la desigualdad sino para limitar la cantidad de horas que las personas dedican al trabajo (para detener la carrera por el exceso de horas trabajadas, que disminuye la felicidad) o altos impuestos a los bienes suntuarios (para evitar la carrera por el estatus mediante el consumo conspicuo).

El primer criterio ha sido planteado en términos similares en el contexto de las políticas de salud por

la Unión Europea, al sugerir que todas las políticas públicas deben considerar su impacto en la salud mental (Leppo y Ollila, 2013). Si un proceso deliberativo reconoce que hay múltiples dimensiones que son valiosas —no sólo la salud— entonces todas las políticas deben considerar su efecto en estos resultados valiosos. Hasta donde tenemos información, este tipo de procesos deliberativos han sido, hasta el momento, restringidos a comisiones pequeñas, compuestas por expertos, autoridades políticas y, a veces, representantes de distintos grupos considerados relevantes. El caso italiano, presentado en este seminario (Gazelloni, 2013), muestra una combinación de lo anterior, que define una lista para luego someterla a una encuesta, que no tiene un carácter deliberativo. Cabe mencionar que hoy existen los medios tecnológicos y experiencias concretas en otros ámbitos que muestran la posibilidad de involucrar a la ciudadanía en forma masiva en procesos de deliberación (ver Fishkin, 1995, Velásquez y González, 2010).

Esto significa, en primer lugar, establecer como criterio adicional de diseño y evaluación de todas las políticas el aumento equitativo de la dotación de capacidades de los individuos para que puedan formular, perseguir y realizar sus proyectos de vida. Ésta es la lógica que se ha implantado en Bután con el concepto de *felicidad interna bruta*, compuesto de nueve dimensiones —que sintetizan las capacidades que en ese país se consideran valiosas— y medido a través de un total de 33 indicadores.

Tomar en cuenta los impactos de las políticas públicas sobre este conjunto de capacidades, además de los efectos tradicionalmente considerados por el análisis costo-beneficio, generará, sin duda, cambios en la toma de decisiones; por ejemplo, Bután privilegió una apertura gradual al mundo y se especializó en un turismo muy selectivo, tal vez por haber considerado el efecto que habría tenido una apertura desregulada en algunos de los indicadores *no materiales* que componen el índice de *felicidad interna bruta*, como la diversidad y resiliencia cultural y ecológica.

El problema central del enfoque tradicional costo-beneficio es que requiere que todos los beneficios y costos sean valorados en términos monetarios. Para hacerlo, se deben multiplicar los cambios en cantidades que puedan ocurrir (en la evaluación *ex ante*) o hayan ocurrido (en la *ex post*) por los precios a los cuales estas cantidades se transan. Cuando los mercados están distorsionados se estiman los verdaderos precios a través del método de precios sombra. Los efectos indirectos de las políticas en mercados distintos a aquél en el cual se produce su impacto principal son denominados *externalidades*. En general, éstas son difíciles de valorar, pero el ejercicio se vuelve prácticamente imposible cuando los efectos se producen en ámbitos en los cuales no existe un mercado, como ocurre con capacidades como *tener un proyecto de vida propio, ser respetado en dignidad y derechos o tener vínculos significativos con los demás*.

La solución no es reemplazar o complementar el método costo-beneficio con el enfoque costo-utilidad, pues esto reduciría el impacto de las múltiples dimensiones de valor a su efecto sobre una medida de bienestar subjetivo individual, lo cual simplifica, pero no resuelve el problema; por el contrario, debe considerarse en forma explícita el impacto de la política en las distintas capacidades y funcionamientos, incluyendo los bienestar subjetivos individual y con la sociedad. Esto es consistente con la llamada *evaluación multicriterio* (Alkire, 2002), que permite comparar los distintos impactos sin agregarlos en una única métrica común. Así, la comparación del valor relativo del efecto en cada dimensión pasa a ser una tarea política y la evaluación técnica, sólo un insumo para esa decisión, y no la decisión correcta (como se desprendería de un análisis costo-beneficio si los beneficios superan a los costos).

Al mismo tiempo, nuestra propuesta en el PNUD (2012) desplaza la definición de lo que es calidad (que actualmente está complicando el diseño y la implementación de las políticas públicas), a la de lo que es valioso, y esto no pueden hacerlo los expertos —por muy preparados que

estén— ni los mercados —por muy competitivos que sean—; lo que es valioso debe ser deliberado. Esto es válido para lo que debe perseguir una estrategia de desarrollo, pero es extensible también a cada política específica, es decir, cada política no debe pensarse a partir de una definición sectorial experta de lo que es calidad (por ejemplo, en educación, nivel de aprendizaje en matemáticas y lenguaje), sino a partir de su contribución a todas las capacidades y funcionamientos definidos como valiosos en el proceso deliberativo; incluso, en el caso de políticas locales o sectoriales dirigidas a espacios territoriales definidos, sería deseable que, en la medida que los tiempos y costos lo permitan, se realice un proceso deliberativo que incluya a todos los involucrados. Esto es para acordar las valoraciones relativas de capacidades y funcionamientos que sean más apropiadas, ya que estas valoraciones, sin duda, variarán entre comunidades, sobre todo en un país tan desigual, segregado y diverso como es el Chile actual.

Por otra parte, como lo plantea el propio *Informe mundial sobre la felicidad*, elaborado por la Universidad de Columbia para la Asamblea General de las Naciones Unidas: “La ciencia de la felicidad se halla todavía en pañales, y sus implicancias de política son inevitablemente tentativas y fragmentarias por ahora...” (Helliwell, Layard & Sachs, 2012). Lo mismo es válido para el enfoque de las capacidades y el desarrollo humano. Si bien se está investigando crecientemente sobre los determinantes de las capacidades y del bienestar subjetivo, aún se está en una etapa inicial de acumulación de conocimientos empíricos y elaboración de teorías explicativas. En cambio, la teoría económica ha acumulado un conjunto de teorías y evidencia empírica sobre los determinantes de la estabilidad y el crecimiento económico que, aunque está lejos de ser perfecta (como lo muestra la crisis *subprime*), al menos permite anticipar el sentido y la magnitud de los efectos de ciertas decisiones de política sobre estas variables.

Es por esto que, si se quiere afectar múltiples capacidades y funcionamientos valiosos, es recomendable implementar políticas con un enfoque

más abierto y flexible, donde sea posible la innovación, el aprendizaje y la adaptación. Muchas veces, los procedimientos públicos conspiran contra estas características deseables de las políticas. En lugar de la innovación, se tiende a privilegiar lo que está probado y puede ser repetido. En general, no se contemplan dispositivos de aprendizaje que permitan corregir la marcha, sino que, por el contrario, se implementan diseños relativamente rígidos y se intenta minimizar las desviaciones. Existen, por lo mismo, pocas posibilidades de adaptación que permitan aprovechar el aprendizaje que se va realizando durante la implementación. Diseños más flexibles, con dispositivos de aprendizaje (por ejemplo, a través de la propia consulta y participación de los involucrados) y posibilidades de adaptación (por ejemplo, mediante decisiones importantes delegadas a los mismos involucrados) pueden producir mejores políticas y más información sobre sus impactos en capacidades y funcionamientos.

Por último, lo que importa desde el punto de vista del desarrollo humano es la posibilidad de realizar los proyectos de vida deseados, lo cual requiere que las personas cuenten con ciertas capacidades y las puedan desplegar socialmente. ¿Cómo se produce el aumento de las capacidades? El PNUD (2012) sostiene, en un nivel un poco más especulativo, que para que las personas se apropien de las capacidades no basta con crear oportunidades y generar incentivos, sino que es necesario que estas oportunidades hagan sentido en los proyectos de vida de las personas (González y Güell, 2012). Para ello, se requiere pensar el ciclo completo de apropiación de las capacidades y su transformación en el tiempo en funcionamientos concretos. Nuestra propuesta en el PNUD (2012) es considerar, por una parte, los *factores de apropiación*, esto es, que las oportunidades abiertas hagan sentido en el proyecto de vida de las personas dadas sus capacidades actuales; y por otra, los *escenarios sociales* para el despliegue futuro de esas oportunidades, es decir, que las personas perciban que esas nuevas capacidades les serán útiles, una vez que se las hayan apropiado, para realizar sus proyectos de vida.

Las políticas públicas deben articularse de manera intersectorial en torno a los distintos proyectos de vida con el objetivo de facilitar que las personas dispongan de las capacidades para llevarlos adelante. No garantizan que los individuos y grupos van a tener éxito en esta empresa, pero pueden aportar abriendo y nivelando oportunidades, factores de apropiación y escenarios sociales para que las personas los realicen; por ejemplo, las políticas de vivienda, por tradición homogéneas en los países de nuestro continente, deben diferenciarse según el momento en el ciclo vital en que se encuentren las personas, según si están dispuestos a migrar o no, la distancia con los servicios que valoran, las oportunidades de trabajo, etcétera. En lugar de entregar viviendas en propiedad, para muchos grupos, en especial los más jóvenes, puede ser más apropiado abrir posibilidades de arriendo, o para personas de mayor edad, la hipoteca reversa. Para todos puede resultar conveniente que se abra un mercado secundario de viviendas sociales, de tal modo que las personas puedan aspirar a una cierta movilidad social o geográfica.

Vamos ahora al segundo criterio: concebir políticas para el desarrollo de ciertas capacidades, sobre todo las que no son tomadas en cuenta por las políticas más tradicionales. En efecto, mientras existen políticas bien definidas para educación, salud, vivienda e ingresos, que son las capacidades que podríamos llamar materiales, las otras recién están comenzando a considerarse en forma explícita en las políticas. A veces son integradas como parte de la dimensión calidad de las políticas tradicionales y otras son aludidas tan sólo como *externalidades*. Estas capacidades no tradicionales tampoco tienen una agencia pública a cargo de su promoción.

Este segundo criterio sugiere que no basta con incorporar el efecto de las políticas tradicionales en la posibilidad de tener vínculos significativos con los demás, ser respetado en dignidad y derechos o tener un proyecto de vida propio, como propone el primer criterio, es necesario diseñar nuevas políticas enfocadas en producir las condiciones

sociales para que esas capacidades existan; por ejemplo, 59% de los encuestados declaraba sentir que en la sociedad chilena no se respetaba la dignidad y derechos de las personas como ellos (PNUD, 2012). Para avanzar en este sentido, se requieren políticas coordinadas que consideren todos los aspectos que pueden afectar esa percepción. Esto significa, por un lado, avanzar en las reglas institucionales o incentivos y mecanismos de exigibilidad (por ejemplo, especificar conductas inadmisibles que serán consideradas discriminación y asegurar los medios de verificación y los mecanismos para sancionar y castigar en forma efectiva las conductas inadmisibles) y, por el otro, iniciativas dirigidas a promover una cultura de mayor tolerancia y respeto (como políticas educacionales o de convivencia en espacios comunes con los considerados como distintos o políticas comunicacionales que difundan mensajes, conductas o estereotipos positivos o que denuncien los comportamientos negativos).

Para que esto sea efectivo, es necesario colocar la responsabilidad de diseñar y coordinar estas acciones en una agencia pública específica (que puede ser nueva o no), dotarla de las atribuciones para llevarlas adelante y que rinda cuentas al público y las autoridades de sus avances concretos.

Conclusiones

Este artículo revisó las implicaciones de considerar el bienestar subjetivo y las capacidades para alcanzarlo como objetivo de las políticas públicas.

Los países que han avanzado más en este sentido han partido de lo básico: su medición. Para ello, existen distintas alternativas, cada una con sus ventajas y desventajas. Lo que el PNUD (2012) propone es ampliar el foco más allá de la evaluación de la propia vida para abarcar la sociedad y más allá incluso: las libertades reales para desarrollar los proyectos de vida que es lo que, en última instancia, hace posible el bienestar subjetivo.

El bienestar humano depende de una multiplicidad de dimensiones. La invitación es a discutir sobre ellas en cada sociedad y medir cada una de estas capacidades, tanto subjetiva como, si es posible, objetivamente. A partir de esto es posible avanzar modificando la forma en que se piensan, ejecutan y evalúan las políticas públicas, ya no colocando el crecimiento económico como único centro y justificación: si las políticas públicas quieren actuar sobre las múltiples dimensiones del bienestar humano deben hacerlo a partir del conjunto de las capacidades valoradas por las personas. Para hacerlo, una vez que la sociedad haya definido políticamente cuáles son las capacidades relevantes, las políticas públicas deben integrarlas en su diseño, implementación y evaluación. Asimismo, se deben generar políticas específicas y agencias responsables en los casos de las capacidades no atendidas, que pueden denominarse *no materiales*.

Con todo, esto no es simple. Es un cambio de paradigma que requerirá el desarrollo de nuevas instituciones, instrumentos y prácticas, lo que generará resistencias y conflictos. Siempre es difícil cambiar el *statu quo* y abandonar los viejos patrones de comportamiento. Por esto, es necesario un liderazgo proactivo al más alto nivel posible, que convenza a la ciudadanía, los burócratas y los políticos respecto a la conveniencia y la urgencia de realizar estos cambios. La recompensa será, a la larga, mejores políticas y, a través de ellas, ciudadanos con mayor poder y libertad para construir una vida más satisfactoria y una mejor sociedad.

Fuentes

- Alkire, S. *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford, Oxford University Press, 2002.
- CEP. *Encuesta Nacional de Opinión Pública*. Centro de Estudios Públicos, 1995, 1998, 2011, en: www.cepchile.cl
- CERC. *Estudio Nacional de Opinión Pública y Barómetro de la Política*. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, 1996, 2001, 2011, en: www.cerc.cl
- Bok, D. *The Politics of Happiness: What Government Can Learn from the New Research on Well-being*. New Jersey, Princeton University Press, 2010.

- Diener, E., R. Lucas, U. Schimmack & J. Helliwell. *Well-being for Public Policy*. New York, Oxford University Press, 2009.
- Fishkin, J. *Democracia y deliberación*. Barcelona, Editorial Ariel, 1995.
- Gazelloni, S. *The Italian Experience with Subjective Well Being as a Tool for Public Policy*. Ponencia presentada en el seminario Bienestar Subjetivo: su Medición y Uso en Políticas Públicas y Toma de Decisiones en México y Latinoamérica. Ciudad de México, FLACSO, 2013.
- Helliwell, J., R. Layard & J. Sachs. *World Happiness Report*. New York, The Earth Institute, Columbia University, 2012.
- Johns, H. & P. Ormerod. *Happiness and Public Policy*. London, The Institute of Economic Affairs and Profile Books, 2007.
- Kahneman, D. *Thinking Fast and Slow*. New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Layard, R. *La felicidad: lecciones de una nueva ciencia*. Madrid, Taurus, 2005.
- Leppo, K., & Ollila, E. *Health in All Policies: Seizing Opportunities, Implementing Policies*. Finland, Helsinki; Ministry of Social Affairs and Health, 2013.
- Ng, Y. & L. S. Ho (eds.). *Happiness and Public Policy: Theory, Case Studies and Implications*. New York, Palgrave MacMillan, 2006.
- Nussbaum, M. *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona, Herder, 2002.
- _____. "Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice", en: *Feminist Economics*. 9 (2-3), pp. 33-59, 2003.
- PNUD. *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*. Informe sobre el desarrollo humano en Chile. Santiago, 2012.
- Sen, A. "Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984", en: *Journal of Philosophy*. 82 (4), 1985, pp. 169-221.
- _____. *Inequality Re-examined*. Oxford, Clarendon Press, 1992.
- _____. *Development as Freedom*. New York, Knopf, 1999.
- Thaler, R. & C. Sunstein. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Nueva York, Penguin Books, 2009.
- Velásquez, J. & P. González. "Expanding the possibilities of deliberation: the use of data mining for strengthening democracy with an application to education reform", en: *The Information Society*. Vol. 26, No. 1, 2010, pp. 1-16.
- Villoria, M. "¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI", en: *Revista del CLAD*. Reforma y Democracia. 51, 2011, pp. 5-44.
- Wilkinson, W. "In Pursuit of Happiness Research: Is It Reliable? What Does it Imply for Policy?", en: *Policy Analysis*. 590. Washington, DC, Cato Institute, 2007.