

47. Datos proporcionados por la Comisión de las Comunidades, 18.^a relación general sobre la actividad de la Comunidad Europea, 1984, Bruselas-Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de la Comunidad, 1985, pág. 135, citado por Garofalo, L.: "Il Diritto Internazionale e Comunitario di Lavoro nel 1984", en G.D.L.R.I., n.º 29, 1986, pág. 193.
48. Daubler, W.: "La reforma del Derecho del Trabajo en materia de empleo en Alemania Federal", cit., pág. 38.
49. Cfr. Perulli, P.: "Le relazioni industriali...", cit., págs. 97 y ss.

Reflexiones sobre el bienestar social

por

Rocío Millán Navarro*

SUMARIO: I. Introducción. II. La economía del bienestar en la historia del pensamiento económico. III. La controversia sobre el criterio de Pareto y los juicios de valor. IV. Hacia un concepto más amplio del bienestar social.

I. Introducción

El nacimiento de una rama de la economía denominada Economía del Bienestar constituyó un hecho importante en la Historia del Pensamiento Económico. Los clásicos habían centrado su investigación teórica en la riqueza, la renta, su producción y su distribución. La sustitución de la renta por el bienestar como objeto central de los estudios económicos supone un cambio de enfoque significativo. Es el nacimiento de esta nueva rama, la economía del bienestar, cómo surge y dónde se ubica en la Historia del Pensamiento Económico, lo que se trata de exponer en el primer apartado de este artículo.

El segundo apartado presenta los problemas que se han encontrado los economistas cuando han tratado de definir el bienestar. El concepto de bienestar social es fácil de entender de forma intuitiva pero no es sencillo encontrar una definición única y de universal aceptación. El término bienestar quiere hablar de felicidad e incluir todo lo que ayuda al hombre a "sentirse bien", en el más amplio sentido de la palabra. Si se trata de maximizar el bienestar social, dicho objetivo sólo quedará verdaderamente delimitado cuando se defina de una forma clara qué se entiende por bienestar. De esta forma, se intentará poner de relieve cómo las diferencias que existen entre los conceptos de bienestar de Pigou y de Pareto son importantes y hacen que, bajo un mismo término, realmente se estén buscando objetivos diferentes. La aceptación del criterio de Pareto condujo a la economía del bienestar por sendas no demasiado afortunadas. El final que uno encuentra, tras abrisre cami-

* Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla.

no entre tanta dialéctica, a veces estéril, es un tanto desalentador. Es el objeto de esa dialéctica lo que aquí se expone: cuál fue la problemática que se generó en torno al contenido del bienestar, cuáles son las políticas admisibles para mejorarlo y cuál es el papel que deben desempeñar los juicios de valor a la hora de recomendar una u otra política.

En el último apartado se presentan las ampliaciones que se realizaron al criterio de Pareto, dada su escasa aplicabilidad práctica, así como la aparición de un nuevo concepto, la Función de Bienestar Social, que representa una concepción mucho más amplia del bienestar. Dicha función contempla no sólo los aspectos puramente económicos sino también los factores institucionales, tecnológicos y éticos que tan directa incidencia tienen sobre el bienestar de una sociedad. Las dificultades que tal concepción trae consigo—la precisión de los juicios éticos que han de incluirse es una de las más importantes—no son nimias. No obstante, en nuestros días, se tiende a profundizar en el estudio de ese concepto más amplio de bienestar y ello únicamente se puede realizar en un marco interdisciplinario que permita abordar la creciente complejidad de nuestra sociedad actual.

II. La economía del bienestar en la historia del pensamiento económico

Los primeros años de la década de 1870, constituyen un hito en la Historia del Pensamiento Económico. Y ello es porque en esos años se origina lo que se ha dado en llamar la Revolución Marginalista, o Escuela Neoclásica. Es ésta una nueva corriente económica que surge en Francia, Inglaterra y Austria de forma casi simultánea y que supone, en verdad, un auténtico cambio en las líneas maestras que marcaban el método de análisis y estudio económico hasta entonces elaborado. Aún cuando se le llama Escuela Neoclásica porque no supone una ruptura con la Economía Política clásica, fundamentalmente con su principio inspirador, el "laissez-faire", el análisis económico que estos autores desarrollan incluye importantes innovaciones en el enfoque y en los conceptos empleados.

En primer lugar, el punto de mira de los economistas se traslada desde la Macroeconomía a la Microeconomía, desde los problemas económicos de una colectividad a los problemas de los individuos particulares. El objeto de la ciencia económica para los clásicos lo había definido bien Adam Smith con el título de su gran obra: "Indagación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones" (1776). La producción y la Distribución de la Riqueza de los pueblos, no siempre con el mismo énfasis en una y otra cuestión, se convertía así en la preocupación fundamental que inspiraba su investigación teórica. Los problemas generales de la sociedad—como el nivel de renta y de empleo, los criterios por los que se intercambian los productos en los mercados, esto es, la determinación del valor de cambio de los bienes, y la retribución de los factores productivos: la tierra, el capital y el trabajo, o las ventajas del comercio internacional—constituían el contenido de sus obras.

Los autores neoclásicos, en cambio, se van a centrar en el individuo particular, y no en la colectividad, y son los problemas de aquel y no los de ésta los

que van a inspirar todas sus obras. La Economía se convierte así en la ciencia que estudia los problemas de los individuos, que tratan de satisfacer al máximo un número ilimitado de necesidades con un conjunto escaso de recursos. La necesidad del individuo entendida en un sentido amplio, que tiene su origen, como diría Jevons, en un desequilibrio psicológico que el sujeto trata de hacer desaparecer, y la escasez de los recursos con los que cuenta para tal fin, constituyen ahora la preocupación última de la Economía como campo de investigación científica. De esta forma, se empieza a desarrollar la teoría del consumidor como sujeto que con una renta escasa tratará de adquirir en el mercado la mayor cantidad posible de bienes y servicios y la teoría de la empresa como unidad económica de producción que, con unos factores productivos limitados, tratará de maximizar la producción, y con ella, el beneficio. Los mercados son agrupaciones de consumidores, por un lado, y de empresas, por otro.

En segundo lugar, ese cambio de enfoque traerá consigo la elevación a un primer rango del concepto de utilidad. La utilidad que el consumo de un bien proporciona a un individuo, entendida como la capacidad que aquel bien posee para satisfacer una necesidad humana concreta, se entiende que depende de dos factores bien distintos: de una parte, de la capacidad objetiva del bien, que es la capacidad que el agua posee y la tierra no para saciar la sed, y de otra, de las preferencias y gustos del consumidor que hará que la mayoría de los bienes no sean igualmente útiles para personas diferentes. Y, en cualquier caso, será la cantidad que se disponga del bien la que, en última instancia, determinará el valor del bien en el mercado, apareciendo así el concepto de utilidad marginal, definido como la utilidad al final del consumo, la utilidad de la última unidad consumida de un bien. En la medida en que un bien sea abundante y se pueda consumir de él hasta la saciedad, la utilidad marginal será prácticamente nula y también su valor de cambio en el mercado¹. Se explica de esta forma la famosa paradoja del valor según la cual bienes muy útiles (como el agua) pueden tener un pequeño valor de cambio si la sociedad dispone de ellos en proporciones abundantes respecto a sus necesidades, mientras que bienes de poca utilidad (como el diamante) adquieren un alto valor en los mercados, dada su escasez².

Interesa, sobre todo, poner de manifiesto que se ha producido un evidente proceso de subjetivización de la ciencia económica. Son las necesidades y los gustos subjetivos de los individuos los que centran el interés de los economistas y la colectividad no es más que una suma cuasi-mecánica de individuos particulares con necesidades particulares.

Es en este marco de la Escuela Neoclásica en el que hay que situar el nacimiento de la Economía del Bienestar como rama de la ciencia económica que se erige en torno al concepto de bienestar, y es por ello lógico que nazca y se desarrolle al son que los aires utilitaristas marcaban. Aunque el bienestar ya fuera preocupación de escritos económicos muy anteriores³, es con la obra de Pigou (1877-1959), "Economía del Bienestar", publicada en 1920, con la que cabe hablar del nacimiento "oficial" de esta parcela del estudio económico con una entidad y peso propios.

Es difícil definir qué se entiende por economía del bienestar. "La definición de los límites de la economía del bienestar es casi tan difícil como la de la economía misma. Su campo existe ya que la gente escribe libros y artículos sobre la misma, pero no es fácil trazar la línea divisoria entre lo que comprende y lo que queda fuera de su campo"⁴. No obstante, se puede decir, de acuerdo con Mishan, que es "la rama de la economía que trata de formular y justificar proposiciones mediante las cuales se pueda clasificar en una escala de mejor a peor las alternativas situaciones económicas que se presentan a la sociedad"⁵ o, siguiendo a Nath, "la parte de la economía que trata de los posibles efectos de las distintas políticas económicas sobre el bienestar de una sociedad"⁶.

Parece claro, por tanto, que se pretende aportar alguna luz acerca de qué es lo que mejora y qué es lo que perjudica al bienestar de una sociedad. Pero eso no se puede identificar con la delimitación de una "escala de mejor a peor" que permita clasificar distintas opciones de política económica. Porque antes de fijar una escala, es preciso definir el objetivo que se persigue y, puesto que ese objetivo es maximizar el bienestar social, es necesario concretar qué se entiende por bienestar. Es precisamente del contenido que se asigne a este término de lo que van a depender, en gran medida, las escalas que los economistas ofrezcan así como las situaciones y políticas económicas que resulten elegidas. La aceptación de las escalas de medición viene condicionada por la aceptación del objetivo cuya consecución se quiere medir. Esta diferenciación no ha estado siempre presente con suficiente claridad en las discusiones de los teóricos, dando lugar a muchas confusiones. Por ello es por lo que nos centramos en analizar qué es lo que se ha entendido por bienestar.

En una primera aproximación, se puede decir que el concepto de bienestar se ha identificado con el de utilidad. Se entiende que el bienestar individual es la satisfacción que un individuo obtiene cuando satisface sus necesidades. Pero no con ello queda resuelto el problema porque el término utilidad no va a adoptar el mismo significado en todos los autores, originando divergencias entre ellos que conducen a la economía del bienestar por diferentes derroteros.

Es Pigou, como ya dijimos, el padre de esta rama del pensamiento económico, pero el concepto de utilidad empleado por Pigou va a ser sometido a duras críticas y ello va a provocar que los economistas vuelvan su mirada a una obra que había sido escrita con anterioridad a la de Pigou pero, hasta entonces, olvidada. Se redescubre así la obra, escrita muchos años antes, por el economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923), "Manual de Economía Política", en 1906, cambiando el rumbo de esta materia de investigación.

Con el redescubrimiento de Pareto, se abre paso una corriente denominada "Nueva" Economía del Bienestar reservándole a lo que Pigou hacía el nombre de "Vieja" Economía del Bienestar.

Como vamos a ver, las diferencias de contenido entre una y otra escuela no son desdeñables como tampoco lo son las disparidades en las recomendaciones de política económica que, al fin y al cabo, parecen desprenderse de ellas.

III. La controversia sobre el criterio de Pareto y los juicios de valor

Para Pigou, el concepto de bienestar es "muy amplio". En una primera aproximación sólo podemos decir que "los elementos del bienestar son estados de conciencia, y, quizás, sus relaciones", y que el bienestar "puede colocarse en las categorías del más y del menos"⁷. Dada la imprecisión de esa definición, Pigou nos dice que hay que acotarla y promover el bienestar sólo allí donde éste sea mensurable y, puesto que es el dinero el más evidente de los instrumentos de medición de la vida social, "el campo de nuestra investigación queda limitado a esa parte del bienestar social que puede ponerse directa o indirectamente en relación con la vara de medida del dinero. Esta parte del bienestar, puede llamarse bienestar económico". Con esto, como el propio Pigou reconoce, no se pretende afirmar que existe una clara diferencia entre el bienestar y el bienestar económico, pero sí que, aún siendo el segundo un concepto más limitado que el primero, hay una "probabilidad no comprobada" de que los efectos de cualquier causa económica sobre el bienestar económico tendrán el mismo signo, positivo o negativo, sobre el bienestar social.

De esta forma, el bienestar económico "utilitarista" de Pigou, entendido como "ese grupo de satisfacciones o insatisfacciones que pueden ser puestas en relación con la medida del dinero", está a su vez íntimamente relacionado con dos importantes conceptos:

1. **El dividendo nacional:** Según Pigou, las causas económicas afectan al bienestar económico de un país a través de lo que los economistas llaman el dividendo nacional o renta nacional. Así, la renta nacional y el bienestar económico están coordinados de forma que la descripción de cualquiera de ellos implica la del otro.

2. **La distribución del dividendo nacional:** no sólo es la renta nacional la que determina el bienestar económico sino que éste también depende de su distribución. Así, Pigou afirma que "es evidente que cualquier transferencia de renta de un hombre relativamente rico a uno relativamente pobre, de temperamento similar, puesto que permite satisfacer deseos más intensos a expensas de deseos menos intensos, debe incrementar la suma de satisfacción total. La vieja "ley de utilidad decreciente" lleva así firmemente a esta proposición: cualquier causa que aumente la participación absoluta de renta real en manos del pobre, con tal que no lleve a una contracción en el volumen del dividendo nacional desde ningún punto de vista, incrementará, en general, el bienestar económico".

Con estos dos parámetros queda definido el concepto de bienestar pigouviano así como el armazón de su teoría del bienestar. Como vemos, el segundo de ellos está abriendo las puertas, ya en las primeras décadas del siglo, a las políticas redistributivas, dentro del marco utilitarista dominante en la época.

Estas declaraciones de Pigou levantaron toda una oleada de críticas contra su concepción del bienestar y los juicios de valor incluidos en su análisis. Estas críticas provienen, al menos, de dos frentes. De un lado, se le censura su concepción **cardinal** de la utilidad; no es posible medir cardinalmente la satisfac-

ción subjetiva del individuo y tampoco tiene sentido, por tanto, hablar de la utilidad como satisfacción económica medida en dinero. Por otro lado, se señala lo que aún hoy sigue constituyendo tema de debate: el problema de la **comparabilidad interpersonal** de utilidad. No es posible, se dice, comparar las utilidades o satisfacciones de diferentes personas porque ello se basa en hipótesis—tales como la existencia de una igual capacidad de satisfacción en todos los hombres—que no pueden verificarse mediante la observación o la introspección. De esta forma, cuando se hacen comparaciones interpersonales de utilidad, se están involucrando **juicios de valor**. Y esta afirmación es más importante de lo que en principio pudiera parecer. Sus consecuencias, inevitablemente, también lo son.

Robbins⁸ fue el iniciador de esta polémica que llega hasta nuestros días. La consideración de la utilidad como algo que se puede medir unido a que, en principio, todos los hombres o al menos los pertenecientes a una determinada sociedad, cultura, y contexto socio-económico, poseen la misma capacidad de disfrute, permite concluir que una transferencia de un rico a un pobre mejora el bienestar social entendido como una suma de las satisfacciones individuales. Robbins entiende que ello sólo se puede afirmar si se hace uso de juicios de valor. En este caso, se estaría atentando contra el status científico de la economía por lo que una economía del bienestar desarrollada en esos términos no tiene cabida dentro de nuestro campo científico. Es necesario, según Robbins, no perder de vista la diferencia existente entre proposiciones positivas y normativas y no olvidar que la economía debe contener a las primeras pero no a las segundas.

A partir de aquí nos vamos a encontrar una diversidad de opiniones entre los estudiosos de esta materia que, en una primera clasificación, se pueden dividir entre quienes apoyan la necesidad de aportar criterios “neutrales” exentos de juicios de valor, con los cuales posteriormente los políticos elegirán entre diversas políticas, y, quienes, por el contrario, piensan que es imposible proponer criterios para mejorar el bienestar de una sociedad sin recurrir a algunos, aunque sean mínimos, juicios de valor⁹. En cualquier caso, esta dialéctica provocó el abandono de la estructura teórica de Pigou—la Vieja Economía del Bienestar—y el desarrollo de un nuevo enfoque—la Nueva Economía del Bienestar—que va a prevalecer en el tiempo.

La Nueva Economía del Bienestar se va a centrar, como ya anticipábamos, en la obra de Pareto. Este autor concibe la utilidad, a la que llama “ophélimité” para diferenciarla de la de los autores anteriores, como algo cualitativamente diferente a la utilidad de Pigou. Introduce una concepción subjetiva de la utilidad entendida como el placer que cualquier individuo percibe cuando satisface una necesidad o deseo. Pero ese placer no es medible y, por tanto, no se pueden comparar las intensidades con que lo perciben personas diferentes. Así, Pareto afirma: “La ophelimité (sic)..., para un individuo, y la ophelimité..., para otro individuo, son cantidades heterogéneas. No se pueden sumar en conjunto, ni compararse. No bridge, como dicen los ingleses. Una suma de ophelimité de que gozarían individuos diferentes no existe; es una expresión que no tiene sentido”¹⁰. A partir de este nuevo concepto de utilidad, se desarrolla la Nueva Economía del Bienestar, en base a las premisas paretianas, que son fundamentalmente dos:

1. **Individualismo**. El individuo es el mejor juez de su propio bienestar. Si un individuo prefiere la situación creada tras un cambio a la anterior a él, deduciremos que está mejor que antes.

2. El llamado **criterio de Pareto**. Un estado de la economía (o asignación de los recursos productivos) A es preferido a uno B si, y sólo si, al menos una persona prefiere A a B y el resto de la comunidad es indiferente entre A y B. Dicho de otra forma, A es mejor que B, si y sólo si, un cambio que nos lleve de B a A mejora a algunos miembros de la comunidad y no perjudica a ninguno. De esta forma, se puede definir un estado como óptimo de Pareto cuando no es posible, mediante un cambio, que alguien mejore su situación sin que nadie se perjudique.

La primera premisa implica el rechazo de una actitud paternalista del bienestar. No se admite que alguien, un dictador, un economista,... decida qué situación es mejor. Son los individuos los que eligen en su propio interés. La segunda de las premisas excluye y solventa el problema de las comparaciones interpersonales de utilidad. No es necesario comparar las utilidades de distintos individuos, no se precisa conocer la intensidad de las utilidades de las personas que mejoran o empeoran con un cambio porque un cambio sólo tiene luz verde si todos mejoran o si algunos mejoran y nadie empeora.

Hay que tener en cuenta que con este criterio, lo que se está buscando es la óptima asignación de recursos entre la producción de diferentes bienes así como la óptima distribución de bienes entre los consumidores, de acuerdo con sus preferencias. Dada una distribución de la renta, cualquier reasignación de factores o de bienes que aumente la producción de éstos últimos o acerque el consumo a las preferencias de los consumidores (algunos mejoran y nadie empeora) supone un cambio aceptable según el criterio de Pareto. Cuando ello no sea posible, estaremos en un óptimo de Pareto. Pero este criterio ha separado los problemas de **asignación** de los problemas de **distribución**. No cuestiona la distribución de la renta existente, ésta es simplemente un dato de partida. De esta forma, se pueden encontrar muchos óptimos de Pareto, tantos como posibles distribuciones de la renta se puedan concebir, con tal de que se cumplan los requisitos exigidos: que los factores productivos estén asignados a la producción de la forma más eficiente posible y que cada consumidor pueda adquirir en el mercado los bienes más adecuados a sus gustos, de acuerdo con su renta. Pero no se dice nada sobre cómo se puede pasar de un óptimo a otro cuya única diferencia sea una distinta distribución de la renta de partida.

Las dos premisas paretianas son también dos juicios de valor, pero los economistas de los años 40 compartían que, puesto que no es deseable que los elementos normativos formen parte del estudio “científico”, lo más adecuado era incluir el menor número posible de ellos. Los dos principios de Pareto se consideraban y hoy día se consideran, aunque con una mayor contestación, que son juicios “mínimos”, de amplia aceptación para la mayoría de la comunidad. Pero el principal problema que el criterio de Pareto trae consigo, como ya apuntábamos, es que no nos permite decir nada sobre los cambios que benefician a una parte de la comunidad y perjudican a otra, que son la mayoría, por no decir la totalidad, de los cambios que a una sociedad se le presen-

tan como factibles. La mayor parte de las opciones de política económica entre las cuales toda sociedad ha de elegir implican medidas de redistribución de la renta, sobre las cuales el criterio de Pareto no aporta ninguna luz. Está claro que no nos encontramos en un óptimo de Pareto porque, de entrada, no estamos empleando en su plena capacidad todos nuestros recursos productivos y los que empleamos, seguramente no lo están en el empleo más eficaz. Evidentemente que si empleáramos todos los recursos, se eliminaría el desempleo y la maquinaria trabajara a plena capacidad, y además se realizase la asignación más eficiente de todos ellos, el cambio sería favorable desde el punto de vista de Pareto. Pero mientras eso no sea factible la mayor parte de las medidas a nuestro alcance son siempre medidas de redistribución, y con respecto a éstas, los nuevos economistas del bienestar no nos dicen nada porque no se cuenta con el apoyo científico para ello.

Estas discrepancias entre las recomendaciones de la Vieja y la Nueva Economía del Bienestar tienen su raíz en la diferente conceptualización del bienestar empleada por una y otra escuela. El objetivo de ambas es maximizar el bienestar social pero, mientras que la escuela pigouviana lo concibe como una suma de utilidades individuales mensurables y comparables, la escuela paretiana lo identifica con un conjunto, no una suma, de ophélimités o satisfacciones no mensurables ni comparables. El bienestar individual es diferente en uno y otro enfoque. Así, se observa que Pareto empleó el término ophélimité para referirse a un tipo de utilidad "subjetiva". "La diferencia entre utilidad y ophélimité es la diferencia entre «socialmente útil» y «deseado»"¹¹. El enfoque de Pigou se centra en el bienestar material, entendido como la satisfacción de necesidades básicas que, en principio, son similares para grupos de población que se encuentran en circunstancias similares. De ahí que se pueda comparar la utilidad que unos determinados bienes, escasos en relación a las necesidades, pueden presentar para unas y otras personas. Y se puede deducir que, dado que las necesidades de los pobres son más urgentes que las de los ricos, un ingreso adicional es más útil para los primeros que para los últimos. El aumento en el bienestar experimentado por aquellos es mayor que la disminución del bienestar de éstos. Luego una redistribución de la renta aumentará el bienestar social.

Cuando esta concepción se amplía, como lo hace Pareto, y se hace referencia a los "órdenes de preferencia" de los individuos, a sus gustos respecto a cualquier tipo de bienes, y no ya sólo a los que permiten satisfacer las necesidades básicas, se hace imposible cualquier tipo de medición o comparación de dichas preferencias. No hay forma de comparar las "escalas de gustos" de dos personas diferentes. El bienestar social paretiano se identifica, entonces, con el conjunto (su expresión matemática sería un vector) de las satisfacciones individuales, con lo cual no es posible comparar los dos "conjuntos de satisfacciones" que se hallan antes y después de una redistribución de la renta.

De esta forma, "la aceptación de las conclusiones relativas a los efectos de una redistribución es una consecuencia de la aceptación de la serie concreta de premisas" en que cada una de las escuelas se apoya.

Además de los problemas derivados de su incapacidad para hacer frente a las cuestiones distributivas, las críticas a las premisas paretianas han venido también desde otros frentes.

Al individualismo se le hacen varias argumentaciones de peso. Una de ellas es que hay personas que no son capaces de formular sus preferencias (niños, viejos, incapacitados psíquicos...) y que por tanto requieren de una actitud paternalista. Y hay situaciones en las que, aún estando el individuo capacitado para decidir, su criterio es sustituido por uno paternalista. Ocurre con determinados bienes y/o servicios como las drogas, las bebidas alcohólicas, el tabaco, determinados tipos de gratificación sexual, etc... En estos casos, la sociedad hace prevalecer determinados juicios éticos e impone sus propios criterios.

Un segundo problema se plantea con las preferencias de las personas que no viven, fallecidas o no nacidas. Se considera, pues, si para las elecciones sociales se deben tener en cuenta únicamente las preferencias de los que en ese momento viven o se deben contemplar también las necesidades de las generaciones venideras. Es ésta una cuestión que se pone actualmente de relieve cuando se tratan temas como el posible agotamiento en un futuro no lejano de los recursos naturales con los que la humanidad cuenta.

También se critica la identificación del bienestar con las preferencias individuales consideradas éstas el resultado de decisiones racionales. Los individuos, en múltiples ocasiones, deciden en base a preferencias irracionales movidos por la inercia de los hábitos, la costumbre o simplemente de acuerdo con sus principios. En cualquier caso, en nuestra sociedad post-industrial, con la poderosa influencia de la publicidad, resulta casi irónico decir que las elecciones se efectúan de acuerdo con las "verdaderas" preferencias de los individuos, como tantas veces ha dicho Galbraith.

En cuanto al criterio de Pareto, además de su incapacidad para elegir entre políticas redistributivas, como ya señalamos antes, la crítica más compartida por los economistas es la que señala que la definición del óptimo de Pareto defiende el "status quo". Con este criterio se estaría dando vía libre a políticas que aumentarían el bienestar de los más ricos siempre que mantuvieran invariable el de los más pobres. Se podría considerar mejor una asignación en la que las disponibilidades hubieran aumentado, la distribución de la renta fuera más desigual y los pobres se empobrecieran aún más en términos relativos porque los ricos aumentarían su riqueza, en términos absolutos.

Como vemos, el criterio de Pareto ha sido un criterio problemático. Las dificultades que de él se derivan cuando se intenta aplicar a la resolución de problemas reales dieron lugar a la ampliación del mismo originándose nuevas conceptualizaciones del bienestar.

IV. Hacia un concepto más amplio del bienestar social

La primera ampliación que se realizó al criterio de Pareto fue la que dió lugar al "criterio de compensación hipotética" de Kaldor-Hicks (KALDOR, 1939 y HICKS, 1939). Dicho criterio pretendía soslayar la dificultad que se encontraba al intentar elegir uno entre varios óptimos de Pareto. Dado que no es posible, según el criterio de Pareto, pasar de una situación a otra cuya

única diferencia radique en la distribución de la renta, era necesario establecer alguna guía de acción para estos casos en los que una medida política mejora la situación de algunos de los miembros de la comunidad pero empeora la de otros. Según el criterio de compensación una política es adecuada cuando es posible que los perdedores con dicha política sean compensados por los ganadores, de forma que nadie esté peor que antes. Es decir, un estado social A es preferible a uno B si al pasar de B a A, los miembros de la sociedad que mejoran pueden compensar a los que se ven perjudicados y aún continúan estando mejor que en la situación inicial. Tras la compensación, es posible afirmar que A es mejor que B según el criterio de Pareto porque algunos mejoran su situación sin que nadie empeore. Pero hay que tener en cuenta que se está hablando de una compensación "hipotética": no se exige que efectivamente la compensación sea llevada a cabo. Si se exigiese, el criterio de Kaldor-Hicks no diría nada nuevo sobre el criterio de Pareto. Ahora sólo se exige que los ganadores "puedan" compensar a los perdedores y aún estén mejor para que una política sea considerada adecuada. Pero puede suceder que una vez que se haya adoptado una política en virtud de este criterio sea posible, de acuerdo con el mismo criterio, adoptar la política contraria y volver a la situación inicial. Ello puede ocurrir si los que han salido perjudicados con la política adoptada, y no se les ha compensado, pueden compensar a los ganadores para volver a la situación inicial y aún están mejor que en la situación actual. Esta paradoja, puesta de manifiesto por Scitovsky en 1941¹² dió lugar al llamado "criterio de Scitovsky" según el cual sólo se adoptará una política cuando cumpla esta doble exigencia:

- 1) Que al efectuar el cambio, los ganadores con la nueva situación puedan compensar a los perdedores y aún queden en mejor situación.
- 2) Que los perdedores con el cambio no puedan sobornar a los ganadores para que dicho cambio no se efectúe y aún queden en mejor situación que si éste efectivamente se llevase a cabo.

Hecha esta aclaración sobre posibles casos paradójicos, el criterio de compensación hipotética constituye una ampliación del criterio de Pareto (hoy se habla de él como el criterio de Pareto ampliado) y, por tanto, le son aplicables todas las argumentaciones expuestas en el apartado anterior. Una de las principales críticas realizadas es la que pone de relieve que este criterio, al igual que el de Pareto, no tiene en cuenta sus efectos sobre la distribución de la renta. Sigue identificando al bienestar con la óptima asignación y distribución de factores y bienes a partir de una distribución de la renta *dada*.

Surgen, entonces, los llamados criterios "distribucionales" enunciados originariamente por Little (LITTLE, 1949) para quien el problema no está en que sea imposible afirmar que el bienestar ha aumentado si hay quienes han sido perjudicados. El problema radica en que la sociedad quiere conocer cuáles son los individuos que han empeorado, a qué clase pertenecen. Por tanto, se hace necesario introducir entre las premisas alguna sobre la distribución del bienestar, resultando el criterio dual de Little según el cual:

- 1) Hay una mejora social al pasar de un estado A a uno B si alguien está mejor y nadie está peor en B.
- 2) Hay una mejora social si hay simplemente una mejor distribución de los ingresos.

Este criterio también es completado con posterioridad porque más que exigir una de esas dos premisas, hay que exigir una combinación de ambas para que una política sea adecuada. Ello es porque puede cumplirse la premisa 1 (el criterio de Pareto) pero empeorar la distribución de la renta, o bien, puede cumplirse la premisa 2 (mejorar la distribución) pero no la 1 si se da el caso de que todos los miembros de la sociedad empeoran al verse reducida la renta global aunque la distribución relativa de la misma haya mejorado. Por tanto, la formulación más completa de este criterio sería:

- 1) Hay una mejora social al pasar de un estado A a uno B si alguien está mejor y nadie está peor en B y la distribución de la renta no ha empeorado.
- 2) Hay una mejora social si hay una mejora en la distribución de la renta y no se han visto perjudicados todos los miembros de la comunidad (la renta global ha disminuido)¹³.

De esta forma, se han incorporado al concepto de bienestar los aspectos relacionados con la distribución de la renta que hasta ahora no se habían tenido en cuenta.

Estos criterios formulados a partir de los principios de compensación constituyen una línea de desarrollo de la Nueva Economía del Bienestar. La otra gran línea de investigación tiene un concepto central mucho más amplio: la **Función de Bienestar Social (FBS)** de Bergson-Samuelson. Con este concepto se trata de expresar el bienestar de una comunidad como una variable que depende de un conjunto de factores tales como: los consumos de los distintos bienes, las cantidades de factores productivos distintos del trabajo empleados en cada producción, las cantidades de los diversos tipos de trabajo aportadas a la producción, las unidades productivas para las que trabajan los miembros de la comunidad así como los factores institucionales, climatológicos, tecnológicos y éticos compartidos por la sociedad. La introducción en dicha función de distintas "proporciones de valor" para la evaluación de distintas alternativas dará lugar a distintas posiciones máximas de bienestar social. La selección de una de ellas habrá de realizarse de acuerdo con "los valores pre-valectentes en la comunidad cuyo bienestar se está estudiando"¹⁴.

De esta forma, Bergson había introducido una nueva herramienta que daba cabida a cualquier sistema ético para la selección de un óptimo de bienestar. Pero ambos autores, Bergson y Samuelson, acotaron el concepto de FBS expresando el bienestar de la comunidad como una función de las utilidades individuales. Esta función tendrá diferente forma según que las utilidades se consideren como magnitudes cardinales u ordinales y según las premisas éticas que se introduzcan, que asignarán diferentes ponderaciones a cada una de las utilidades individuales.

A partir de este concepto, con la obra de Arrow (ARROW, 1974), se produce el nacimiento de un nuevo enfoque, la Teoría de la Elección Social. Arrow se plantea la búsqueda de un método que permita pasar a de las ordenaciones o preferencias individuales a las sociales. A este método lo llama función de bienestar social, pero bajo el mismo nombre se esconde un concepto diferente del de Bergson-Samuelson. Con la FBS se está asignando un índice de utilidad a cada ordenación individual y con todos los índices de utilidad se obtiene un indicador de bienestar social. Pero el conjunto de ordena-

ciones individuales de las que se ha partido responden a un sistema de juicios de valor concreto. Si se comenzara a partir de otras premisas éticas y, por tanto, a partir de otras ordenaciones individuales, se obtendría otro indicador social distinto. Es posible, por tanto, definir una función general que determine unos indicadores de bienestar social cualquiera que sea el conjunto de ordenaciones individuales del que se parta. Esta es la función de Arrow: un método que permite obtener una ordenación social a partir de cualquier conjunto lógicamente posible de ordenaciones individuales.

A partir del teorema de imposibilidad de Arrow según el cual no es posible encontrar ningún método de elección colectiva que cumpla unas determinadas propiedades deseables, se empieza a analizar la posibilidad o imposibilidad de encontrar una FBS de Bergson-Samuelson. Y, de nuevo, la problemática se centra en el hecho de que las utilidades sean magnitudes cardinales u ordinales y que se admitan o no las comparaciones interpersonales de utilidad. La ordinalidad de incomparabilidad de las utilidades conduce a la imposibilidad de una FBS¹⁵.

A la hora de evaluar la aportación que el concepto de FBS supone para el estudio del bienestar, hay que decir que dicho concepto no ha estado exento de críticas. La mayor parte de ellas han denunciado su escasa aplicabilidad práctica. Ello es consecuencia del elevado formalismo con que se ha rodeado a este concepto que ha permitido una gran complejidad matemática pero de difícil aplicación a la realidad, porque lo más difícil, la determinación de los juicios de valor concretos que hay que incluir en tal función, no está resuelto.

No obstante, la amplitud del concepto permite, en un plano puramente teórico, la inclusión de los múltiples factores que afectan al bienestar social. Parece claro que si se quiere estudiar el "bienestar social" no se pueden olvidar los factores institucionales, tecnológicos y culturales y es necesario precisar un conjunto de premisas éticas. Desde el criterio de Pareto hasta la FBS, hemos visto cómo no se puede afirmar nada sobre el bienestar social, no se puede defender la adecuación de una política, si no se incluyen unos determinados juicios de valor. De esta forma, nos encontramos, y la FBS lo pone de manifiesto, con un concepto de bienestar amplio que excede el campo de la economía para convertirse en objeto de un tratamiento interdisciplinario¹⁶. En las sociedades actuales, cada vez más sofisticadas y con un complejo sistema de interrelaciones sociales, no es posible abordar el estudio del bienestar en el estrecho marco de las relaciones económicas de producción y consumo. El desarrollo de la educación y la cultura, la promoción de nuevas formas urbanísticas o el cultivo del ocio son algunos de los aspectos no estrictamente económicos que parecen estar muy ligados al bienestar de las sociedades desarrolladas de finales del siglo XX. Por consiguiente, no es posible obviar el marco sociocultural e institucional en el seno del cual toda medida política es adoptada, si se trata de maximizar el bienestar social.

Si se limita el estudio al llamado "bienestar económico", no considerado como una parcela del bienestar total, al cual es difícil dividir en parcelas¹⁷, sino como el efecto que sobre el bienestar pueden ocasionar las condiciones y fenómenos económicos que rodean a los individuos, el planteamiento no es muy diferente. Incluso para las decisiones puramente económicas, es necesari-

rio contar con un conjunto de premisas éticas algo más amplias que las del criterio de Pareto. Es difícil delimitar detalladamente las premisas éticas que comparte una sociedad (esa es precisamente la crítica que se hace a la FBS de Bergson-Samuelson) pero lo que no se puede hacer es tratar de prescindir de ellas. Si se adoptan decisiones atendiendo a valoraciones estrictamente económicas, el resultado de las mismas puede entrar en contradicción con aquel conjunto de premisas éticas ampliamente compartido por la comunidad social. Esas contradicciones se ponen claramente en evidencia cuando las medidas afectan a problemas de graves repercusiones sociales como lo son, por ejemplo, en nuestros días, las derivadas de las reconversiones de sectores y empresas en crisis. No es posible abordar la resolución de tales problemas con el empleo exclusivo de criterios de eficiencia si nos encontramos dentro de ese campo que se ha dado en llamar "economía del bienestar".

En todo caso, no hay duda de que los criterios que hoy se emplean en las decisiones económicas que afectan al bienestar de los ciudadanos son criterios distribucionales. Nuestro método de elección colectiva, la regla de la mayoría, y el sistema parlamentario conceden el poder de decisión a un grupo político que será el que, en última instancia, va a plasmar sus juicios de valor en las decisiones de política social. Y, por tanto, el criterio distribucional concreto que se aplique será elegido por ellos.

Pero es necesario que se reconozca que en la economía del bienestar, nos movemos en un campo en el que los juicios de valor son tan importantes que la bondad de cualquier resultado sólo es defendible apelando a un conjunto concreto de premisas éticas. Desde el punto de vista de la investigación teórica, sólo será posible hacer efectivamente un uso **explícito** de diferentes conjuntos de juicios éticos y comparar los resultados obtenidos a partir de cada uno de ellos con el reconocimiento claro de que se está dentro de la economía normativa¹⁸. Sólo en este contexto parece posible acometer el estudio de los complicados problemas, el paro como el principal de ellos, que nuestra sociedad presenta en la actualidad.

En las líneas que anteceden se ha pretendido exponer, de forma no exhaustiva, las aportaciones más importantes que los economistas han realizado sobre un tema tan complejo como es el bienestar de una sociedad y las dificultades que han aparecido al abordar dicho tema en el marco, quizá demasiado estrecho, de las relaciones estrictamente económicas.

NOTAS

1. Se trata de la teoría de la utilidad marginal decreciente, según la cual la utilidad que reporta la última unidad consumida de un bien es menor cuanto mayor sea el grado de saciedad de la persona que lo consume. Es evidente que un vaso de agua no reporta la misma satisfacción a un hombre sediento que se encuentra en medio de un desierto que a ese mismo hombre cuando ya ha conseguido beberse un litro de agua. Una vez saturada la necesidad, la utilidad marginal será nula.

2. Se han reconciliado así los dos valores que se pueden distinguir en un bien: el valor de uso, concepto similar al de utilidad que expresa una relación del bien con el hombre, en qué medida le es útil al hombre un determinado bien para calmar una necesidad, y el valor de cambio que hace referencia a la relación del bien con otros bienes, indica qué cantidad de otros bienes se podrían conseguir en el mercado si se hace un intercambio y coincidiría con el precio del bien si los mercados funcionaran perfectamente.
3. Véase SCHUMPETER (1982), págs. 116 y ss. y para un estudio más amplio de los antecedentes de la economía del bienestar, MYINT (1962).
4. BOULDING, Kenneth, E., "La Economía del Bienestar", pág. 31, recogido en HALEY (1970).
5. MISHAN (1980), pág. 144.
6. NATH (1976), pág. 17.
7. PIGOU (1932). Todas las citas que a continuación se hacen de Pigou están recogidas de las páginas 10 a 89 de la cuarta edición de su obra.
8. Con su artículo publicado en 1938 (ROBBINS, 1938), comienza el debate sobre esta cuestión.
9. Las más recientes manifestaciones de esta ya antigua pero interesante discusión se pueden encontrar en los artículos de COOTER y RAPPOPORT (1984, 1985), HENNIPMAN (1982, 1984), LITTLE (1985), MISHAN (1980, 1984a, 1984b) y el propio ROBBINS (1981).
10. PARETO (1945), pág. 200.
11. Así lo ponen de manifiesto COOTER y RAPPOPORT (1984), págs. 515 y ss.
12. Véase SCITOVSKY, Tibor: "Una nota sobre las proposiciones de bienestar en economía" incluido en ARROW, K.J. y SCITOVSKY, T. (1974).
13. Véase MISHAN (1980a, 1980b).
14. BERGSON, Abram: "Una nueva formulación de ciertos aspectos de la economía del bienestar" incluido en ARROW, K.J. y SCITOVSKY, T. (1974). Este autor fue el que enunció el concepto de FBS aceptado y desarrollado por Samuelson. Véase SAMUELSON (1971).
15. No nos vamos a extender en la posibilidad o imposibilidad de una FBS o de un método de elección colectiva pero sí queremos insistir en el nuevo concepto de bienestar que la FBS plantea y las dificultades y ventajas que de él se derivan. Una exposición resumida y clara del teorema de Arrow se puede encontrar en SEN (1976), págs. 51-58 y sobre la posibilidad o no de obtener una FBS, véase KEMP y NG (1976, 1977), MAYSTON (1982), MUELLER (1984), PARKS (1976), POLLAK (1979) y SAMUELSON (1977).
16. Así lo pone de manifiesto NG (1980), págs. 276 y ss.
17. Véase NATH (1976), págs. 34 y 35.
18. Véase SAMUELSON (1971), págs. 225-228.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARROW, Kenneth J. (1974), *Elección Social y Valores individuales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SCITOVSKY, Tibor (1974), *La Economía del Bienestar*, Méjico, Fondo de Cultura Económica.
- BARTELS, Cornelis (1982), *Economía del bienestar, distribución del ingreso y desempleo*, Méjico, Fondo de Cultura Económica.
- BERGSON, Abram (1983), "Pareto on Social Welfare" *Journal of Economic Literature*, 21 (1), págs. 40-46.
- BOADWAY, Robin and BRUCE, Neil (1984), *Welfare Economics*, New York, Basil Blackwell.
- CHIPMAN, J.S. and MOORE, J.C. (1978), "The New Welfare Economics, 1939-1974", *International Economic Review*, 19 (3), págs. 547-584.
- COOTER, Robert and RAPPOPORT, Peter (1984), "Where the Ordinalist Wrong about Welfare Economics?". *Journal of economic Literature*, 22(2), págs. 507-530.
- (1985), "Reply to I.M.D. Little's Comment", *Journal of economic Literature*, 23 (3), págs. 1189-1191.
- DOBB, Maurice (1971), *Economía del bienestar y economía del socialismo*, Madrid, Ed. Siglo XXI.
- DOREGO, Angel (1974), "La futura economía del bienestar", *Información Comercial Española*, 494, págs. 60-68.
- GAMIR CASARES, Luis (1974), "Sen contra Pigou. Una contracrítica a Sen". *Revista Española de Economía*, septiembre-diciembre, págs. 208-213.
- (1975), "Comentario a la nota del doctor Ruiz", *Revista Española de Economía*, septiembre-diciembre, págs. 185-191.
- (1975), "El resurgimiento de la economía del bienestar: un resumen". *Información Comercial Española*, 508, págs. 78-91.
- HALEY, B.F. (ed.) (1970), *Compendio de Economía Contemporánea*, Madrid, Ed. Aguilar.
- HENNIPMAN, P. (1982), "Welfare Economics in an impasse? Some observations on Mishan's vision". *De Economist*, 130 (4), págs. 457-464.
- HICKS, J.R. (1939), "The Foundations of Welfare Economics", *Economic Journal*, 49, págs. 696-712.
- (1976), "Objetivos y situación de la economía del bienestar", *Información Comercial Española*, 511, págs. 119-130.
- KALDOR, Nicholas (1939), "Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility". *Economic Journal*, 49, págs. 549-552.