



## 1. Lo(s) común(es), lo público y lo estatal

# Redefinir lo necesario y lo superfluo. Sobre la relación entre necesidades, capacidades y bienes comunes

*Carmen Madorrán Ayerra*

Preguntas tan relevantes para cualquier comunidad humana como: ¿es posible vivir de otro modo?, o bien ¿cómo podemos organizarnos mejor?, han sido planteadas a lo largo y ancho del planeta y fundamentalmente han adquirido importancia en épocas en las que los modelos existentes mostraban de forma más evidente sus carencias. Hoy vivimos, qué duda cabe, uno de esos momentos, y la búsqueda de las tan necesarias alternativas reaviva una preocupación clásica: la pregunta por la vida buena, por el arte del buen vivir.

Esta pregunta fundamental: ¿cómo vivir bien?, asume que hay vidas “mejores” que otras, tratando de ver cuáles son los puntos comunes a las distintas formas de vida buena. ¿En qué pueden consistir los factores objetivos del bienestar humano y la vida digna? Muchos investigadores e investigadoras han tratado de responder a esta pregunta elaborando una reflexión sobre las necesidades humanas que pudieran considerarse básicas o esenciales.

En el debate encontramos diversas teorías y propuestas sobre cuáles son esas necesidades que podemos identificar en cualquier comunidad humana y en cualquier tiempo. Por un lado, tenemos la formulación clásica de Maslow; por otra parte, Max-Neef propuso una matriz de nueve necesidades básicas; hay que mencionar igualmente la teoría de las necesidades humanas de Len Doyal e Ian Gough, quienes se preguntan qué es lo que necesitan los seres humanos para alcanzar una vida buena, y responden distinguiendo entre necesidades básicas - salud y autonomía- y un listado de once necesidades intermedias; merece atención el enfoque de las capacidades desarrollado especialmente por Martha C. Nussbaum, que se interroga sobre qué son capaces de hacer y de ser las personas, y propone diez capacidades funcionales humanas centrales; finalmente está la teoría de los bienes básicos de Robert y Edward Skidelsky, quienes proponen una lista de siete bienes universales, finales e indispensables.

Todas estas teorías comparten en mayor o menor medida tanto la importancia de la pregunta por la vida buena, así como un enfoque universalista en lo que al acuerdo sobre las necesidades, bienes o capacidades centrales se refiere, aunque cada uno proponga su listado y agrupación. También comparten las exigencias morales que se derivan de la existencia de dichas necesidades básicas universales, para con los seres vivos presentes y futuros.

En este breve artículo pretendo poner en relación las propuestas relativas a las necesidades y las capacidades (incluyendo alguna referencia a los bienes básicos), que considero centrales. Me ocuparé también del problema de los bienes comunes, su uso y su regulación, cuestión que está estrechamente conectada con las propuestas teóricas citadas. En efecto, un adecuado reparto y un sistema justo de acceso y explotación de los bienes comunes se plantea como cuestión relevante en la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo de las capacidades humanas.

Vivimos en un sistema que sostiene que el crecimiento de la riqueza de una nación, medido mediante instrumentos contables como el PIB, conlleva el aumento del bienestar de su población, y esto es falso: desde los años sesenta se vienen realizando fundamentadas críticas que muestran la complejidad de la relación entre el desarrollo humano y el crecimiento económico –en los términos en los que se mide actualmente, sin considerar apenas los efectos externos sociales ni ambientales-. En este sentido, Max Neef proponía ya en 1995 la “hipótesis del umbral”: llegados a cierto punto de crecimiento económico y de consumo, el bienestar humano comienza a disminuir, no continúa aumentando a la par que el crecimiento económico. Es decir, a partir de determinado umbral, las consecuencias sociales y ambientales del consumo impactan reduciendo el nivel de bienestar, y el mero crecimiento económico parece entrar en contradicción con los intereses del bienestar humano.

Podemos describir las necesidades como aquellos objetivos que de no ser satisfechos provocan un daño grave o perjuicio, mientras que los deseos son fines humanos derivados de las preferencias subjetivas de cada individuo en su entorno cultural. Es importante distinguir entre necesidades o bienes básicos en el sentido que hemos dicho y deseos (distinción que en inglés recoge bien la pareja de conceptos *needs/wants*). Si la necesidad es básica o esencial, está vinculada con un fin sin el cual desaparecería lo humano. “*Lo necesario es aquello que, cuando falta, nos daña; y ello de modo objetivamente comprobable*” (Riechmann, 1998, p. 12). Por tanto, podemos afirmar que las necesidades son objetivas, finitas, pocas, y universales (aunque sus modos de satisfacción no lo sean); se trata de aquellos factores indispensables para la integridad de los seres humanos. Ya Aristóteles señalaba que, frente a estos factores objetivos de la *eudaimonía* o vida buena, los deseos son subjetivos, y pueden crecer ilimitadamente.

Joaquín Sempere considera que la diferencia fundamental es que las necesidades se ligan a la autorreproducción –ya sea física o moral- de la vida del sujeto, mientras que los deseos no. Entre los deseos, a su vez, cabría distinguir los legítimos y los ilegítimos, siendo los legítimos aquellos que no impidan la satisfacción de las necesidades de otros humanos, como propone por ejemplo Mario Bunge. A esto se han referido algunos autores como *principio de precedencia*: las necesidades de un ser humano o grupo de ellos deberían tener prioridad sobre las preferencias y deseos de cualquier otro ser/grupo humano. En este sentido, Jorge Riechmann propone que “*las necesidades deben tener prioridad sobre los deseos porque causar daño es peor que no conceder un beneficio -prioridad de las obligaciones morales negativas sobre las positivas-*” (Riechmann, 1998, p. 18). En sociedades capitalistas como la nuestra, además, se potencia esta insaciabilidad de los deseos que tiene nefastas consecuencias ambientales, sociales y económicas, pues agrava la desigualdad entre ricos y pobres tanto dentro de los países enriquecidos como a nivel global.

Len Doyal e Ian Gough han desarrollado una teoría de las necesidades humanas en la que entienden, de la mano de lo que estábamos señalando, que las necesidades son los objetivos o fines que de no ser satisfechos provocan un daño grave objetivo. Podemos contraponerlas, por tanto, a los deseos entendidos como aquellos fines que se derivan de las preferencias del individuo o su entorno cultural (Gough, 2007/2008). Contemplan como necesidades humanas básicas y universales la salud y la autonomía, teniendo la autonomía en su formulación dos sentidos: de manera reducida consistiría en poder tomar decisiones informadas sobre qué hacer y cómo; y en un nivel superior de autonomía, hablaríamos de autonomía crítica o capacidad para comparar reglas culturales, analizar las normas de la propia cultura, proponer cambios en ellas, etcétera.

Las necesidades intermedias serían aquel conjunto de objetos, actividades y relaciones que satisfacen las necesidades básicas, y el criterio para considerar qué es una necesidad intermedia es que se trate de un elemento universalmente necesario para la satisfacción de las dos necesidades básicas mencionadas. Ligadas a la necesidad básica de la salud estos autores proponen seis necesidades intermedias: alimentos nutritivos y agua potable, alojamiento protector, entorno laboral no perjudicial, entorno físico no perjudicial, control de natalidad y nacimientos seguros, cuidado sanitario apropiado. Las necesidades intermedias o satisfactores de la necesidad básica de autonomía serían: infancia segura, relaciones primarias significativas, seguridad física, seguridad económica y educación apropiada. Vemos, por tanto, que Doyal y Gough establecen un puente, a través de las necesidades intermedias, entre las necesidades básicas que tienen carácter universal y los satisfactores socialmente relativos de las mismas.

Martha Nussbaum, por su parte, plantea objeciones que la alejan de muchas teorías formuladas para dar respuesta al problema que nos ocupa. Se opone al enfoque que mide el progreso o el bienestar de la población de un país en función del crecimiento del PIB (al igual que Doyal y Gough); y también al enfoque utilitarista que mide la calidad de vida de una nación fijándose en la utilidad total o media de esta -entendiendo la utilidad como satisfacción de preferencias-. Descarta asimismo los enfoques basados en los recursos (que abogan por la asignación igualitaria de los recursos básicos de un país) por entender que son versiones igualitaristas del enfoque del PIB. Adolecen, según la autora, de una carencia fundamental, como es no asumir que la renta y la riqueza no son indicadores suficientes de lo que las personas son capaces de ser y de hacer (Nussbaum, 2012, pp. 67-89).

La propuesta que hace, ante todas estas objeciones, es cambiar la forma en que nos preguntamos por el bienestar humano y propone dos preguntas fundamentales que guiarán el enfoque de las capacidades: “*¿qué son las personas realmente capaces de hacer y de ser? y ¿cuáles son las oportunidades reales que la sociedad les ha dado para actuar y para elegir?*” (Nussbaum, 2012, p. 80). El enfoque de las capacidades o del desarrollo humano integra dos elementos clave susceptibles de evaluación, como son la preparación interna de la persona y la oportunidad externa que ha tenido dicha persona de desarrollarla. No podemos detenernos aquí en los antecedentes filosóficos que reclaman los autores de este enfoque, pero sí queremos señalar que consideran que existe una unión muy estrecha entre la propuesta que hacen desde el enfoque de las capacidades y los enfoques basados en los derechos humanos, que consideran que todos los seres humanos merecen o tienen derecho a una serie de bienes centrales en función de su humanidad. Nussbaum reconoce la coincidencia entre la Declaración Universal de Derechos Humanos con la lista de capacidades centrales que propone, y considera que su enfoque complementa al de los derechos humanos añadiendo una perspectiva que contemple el género o la raza; y conectando derechos humanos con deberes del Estado, de los países ricos o las organizaciones, grandes empresas o los individuos.

El enfoque de las capacidades podría definirse como una aproximación particular a la evaluación de la calidad de vida y la teorización sobre la justicia social básica. Los rasgos fundamentales de este enfoque son que se ancla en la elección o en la libertad haciendo hincapié en la importancia de la persona; que es pluralista en cuanto a los valores se refiere; que se ocupa de la desigualdad e injusticia sociales arraigadas; y que impele al Estado y a las políticas públicas a asumir su responsabilidad de mejorar la calidad de vida de la gente -calidad de vida definida en términos de capacidades-. Partiendo de la pregunta central de *¿qué es capaz de hacer y ser cada persona?*,

“En sociedades capitalistas como la nuestra, además, se potencia esta insaciabilidad de los deseos que tiene nefastas consecuencias ambientales, sociales y económicas...”

hemos de entender las capacidades como las respuestas a esa pregunta. Las capacidades son las oportunidades para elegir y para actuar, teniendo en cuenta no solo la capacidad interna de cada persona, sino “*las oportunidades creadas de la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico*”. Para poder hablar de una vida humanamente digna es necesario procurar a todos los ciudadanos y ciudadanas –y esto ha de hacerlo el gobierno en la propuesta de Nussbaum– la posibilidad de poner en funcionamiento diez

capacidades centrales: vida, salud física, integridad física, sentidos, imaginación y pensamiento, emociones, razón práctica, afiliación, otras especies, juego y control sobre el propio entorno (Nussbaum, 2012, pp. 38-40).

Como ya indiqué, las teorías sobre las necesidades y las capacidades humanas se vinculan, en una dimensión más práctica, con las cuestiones relativas a la explotación y el gobierno de los bienes comunes. Las exigencias éticas y de justicia que se derivan de aquellas imponen un replanteamiento del sistema de producción y consumo en una sociedad que pretenda sentar las bases estructurales y materiales para una vida buena. Todo ello, además, con la preocupación subyacente sobre la sostenibilidad medioambiental. Es evidente que, en una perspectiva amplia, esta ha de plantearse como requisito o condición previa para el desarrollo de las capacidades y la satisfacción de las necesidades humanas.

Si distinguíamos, oponiéndolos, las necesidades y los deseos, resulta claro que se impone un análisis crítico de la estructura material de las sociedades capitalistas contemporáneas, que dedican una cantidad ingente de recursos a la producción y satisfacción de los segundos, siempre que estén respaldados por demanda solvente, sin que en absoluto estén cubiertas las necesidades básicas de toda la población; y ello ya no solo a nivel global, donde las desigualdades en ese sentido son intolerables desde cualquier concepción de justicia, sino incluso en el seno de los propios países ricos. Sin un mínimo equilibrio en la base material de las sociedades, difícilmente podremos construir modelos viables ni satisfactorios sobre la vida buena.

En este contexto es donde se plantea la necesidad de reformar radicalmente el sistema productivo y de consumo, lo que nos lleva a la delicada cuestión de la regulación y el uso de los recursos limitados. Aunque son muchas las dimensiones de este problema, aquí nos interesa, por su conexión con las teorías anteriores, la organización, administración y explotación de los bienes comu-

nes o recursos de uso común (RUC)<sup>1</sup>. En este sentido, Elinor Ostrom retoma el problema ya clásico de *la tragedia de los bienes comunes* (Hardin, 1968), es decir, la degradación del medio ambiente fruto de la utilización de un recurso escaso por parte de gran cantidad de población. Ostrom recoge y analiza críticamente las propuestas de políticas públicas basadas en un uso más bien metafórico de modelos teóricos rígidos, concluyendo que ni el Estado ni el mercado han conseguido que los ciudadanos hagamos un “*uso productivo, de largo plazo, de los sistemas de recursos naturales*” (Ostrom, 2011, pp. 36 y ss.).

La preocupación que dirige su estudio es la de analizar cuáles han sido los principales errores y aciertos en distintos ejemplos empíricos de administración de recursos naturales, así como aportar nuevos instrumentos o mejorar los existentes. Como hace bien en señalar, no se trata de una tragedia menor, pues todos dependemos de los recursos que pueden estar afectados por esa tragedia de los bienes comunes. A través de diversos análisis empíricos, Ostrom descarta las posturas de una *única vía* como solución al complejo problema de los bienes comunes. A los ojos de esta autora, la pluralidad de escenarios convierte en insatisfactorias todas las respuestas pretendidamente universales a esta cuestión: no cabe afirmar la bondad absoluta de una regulación pública centralizada ni tampoco abrazar los modelos de privatización en el ámbito de los recursos de uso común. La alternativa que propone Ostrom es la de modelos de cooperación en sistemas autogestionados, elaborados por los propios usuarios de los recursos de uso común, quienes se encargarán también de implementar el sistema y supervisar su cumplimiento. Este constreñimiento cooperativo de las conductas individuales redundará en un mejor rendimiento conjunto de la comunidad de usuarios.

Vemos que la pregunta por la vida buena, considerada en toda su profundidad, nos obliga a recorrer un largo camino y a resolver muchas cuestiones que la acompañan. Si nos tomamos en serio la posibilidad de buscar esa vida buena y no queremos reducirla a una declaración retórica y grandilocuente, necesariamente debemos partir de una consideración previa sobre el ser humano, al que hay que atribuir y reconocer una dignidad común e innegociable. Y habrá que estudiar el alcance de las exigencias que dicha asunción conlleva. Desde un punto de vista universalista que presenta importantes concomitancias con las teorías relativas a los derechos humanos, las teorías de las necesidades

---

<sup>1</sup>/ Dentro de la clasificación de los distintos tipos de bienes económicos según su régimen de propiedad o de uso y disfrute, los recursos de uso común (también conocidos como bienes de uso común, bienes de acceso común o bienes comunes) se definen por generar cantidades finitas de unidades del recurso y por un carácter no exclusivo en su uso (es decir, el uso por una persona subtrae –o disminuye– el uso por otra y es difícil excluir usuarios). Ejemplos clásicos de bienes comunes son las pesquerías en el océano o los bosques, que cumplen el doble requisito de que el uso que haga una persona resta la cantidad de unidades del recurso disponible para otras y que varios actores puedan usar simultáneamente el sistema de recursos, siendo complicado excluir a beneficiarios potenciales (Ostrom, 2001).

humanas y el enfoque de las capacidades sugieren un marco de condiciones objetivas sin las cuales no cabe un desarrollo humano aceptable. La exigencia de satisfacer unas mínimas necesidades comunes impone a su vez una revisión de nuestros sistemas de producción, cuestionando también la legitimidad de las sociedades actuales. Estas se encuentran en la actualidad entregadas al frenesí de unos deseos de consumo que no parecen compatibles con los imperativos de justicia elemental sobre los que se apoyan los planteamientos que aquí consideramos. Por tanto, también es necesario evaluar críticamente nuestros sistemas políticos e institucionales y preguntarnos cuál debe ser su papel en la procuración y garantía de las necesidades básicas aludidas.

No está de más, en este punto, introducir aunque sea sintéticamente una consideración política como elemento de reflexión y conclusión. Escapa a este artículo la ambición de proponer un sistema político más justo como consecuencia derivada de las teorías de las capacidades y las necesidades humanas, aunque la intuición, como apuntábamos más arriba, es que los actuales presentan algunos elementos esencialmente injustos que impiden un adecuado desarrollo de los seres humanos y su búsqueda de una vida buena en igualdad de condiciones. Pero es que si exploráramos hasta su raíz los postulados filosóficos y morales sobre los que se erigen las democracias liberales o liberal-democracias, como sugiere Sartori (Sartori, 2005), probablemente podríamos alcanzar conclusiones no tan alejadas de las que hemos señalado. Nuestros sistemas contemporáneos asumen como posible y aceptable una profunda desigualdad de resultados (pensemos en la extraordinaria desigualdad en el reparto de la riqueza dentro de los propios países capitalistas); dicha desigualdad resulta legítima, al menos desde la teoría liberal, porque se produce sobre la base de una mínima igualdad de oportunidades (el liberalismo teórico asume como justas ciertas desigualdades sólo si todos han tenido un acceso similar a las posibilidades que ofrece el sistema). Es decir, si se exigiera a nuestras sociedades una plena coherencia con su fundamento teórico, se impondría el reconocimiento de un derecho de todos a partir del mismo punto, o al menos en unas condiciones objetivas de igualdad mínima. Lo anterior no dista mucho de afirmar la exigencia de reconocer y satisfacer unas necesidades básicas a todos los seres humanos; tomando las palabras de Nussbaum, consideramos que *“la justicia básica exige que los derechos de una persona no se vean restringidos por elementos arbitrarios”* (Nussbaum, 2012, p. 141). La medida en que los Estados contemporáneos (y la sociedad internacional) son capaces de dar respuesta a dicha exigencia elemental de justicia es un debate que, aunque no podemos analizar aquí con toda la extensión que merece, es ineludible y complementario a las teorías de las necesidades y capacidades humanas básicas y, por tanto, a la pregunta sobre la vida buena.

Carmen Madorrán es doctoranda en Filosofía en la Universidad Autónoma de Madrid.

## Bibliografía citada

- Gough, I. (2007/2008) “El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas”. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 100, CIP-Ecosocial/Icaria.
- Hardin, G. (1968) “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162 (3859).
- Nussbaum, M. (2012) *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Madrid: Paidós.
- Ostrom, E. (2001) “Reformulating the commons”. En J. Burger, E. Ostrom, R. Norgaard, D. Policansky y B. Goldstein (eds.) *Protecting the commons: a framework for resource management in the Americas* (pp. 17-41). Washington, DC: Island Press.
- Ostrom, E. (2011) *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Riechmann, J. (coord.) (1998) *Necesitar, desear, vivir: sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Sartori, G. (2005) *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.



## 2. Lo(s) común(es), lo público y lo estatal

# Un balance crítico de la gestión de los servicios públicos en los Estados del Bienestar

*José Errejón Villacieros*

**1. Sobre el concepto de servicio público.** El concepto de servicio público (en adelante, sp/sspp) ha sido acuñado fundamentalmente en la tradición del derecho administrativo francés con orientaciones muy dis-