



NECESIDADES HUMANAS Y POLÍTICA SOCIAL *

Human needs and Social Policy

Pedro Nel Páez**

William Guillermo Jiménez***

Jenny Danna Buitrago****

Recepción: 10 de febrero de 2017. Aceptación: 22 de marzo de 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2017.v22.a23>

RESUMEN

La política social ha encontrado nuevos referentes dentro de la globalización, en la cual juega un papel central el esquema de necesidades humanas. El objetivo del artículo es analizar la complejidad de los enfoques de necesidades humanas básicas, su relación con los grupos privados globalizados y la determinación de la política social global. El método utilizado es cualitativo, con aproximación deductiva, empleando fuentes secundarias de información y la técnica del análisis documental. Las conclusiones señalan: a) reducción de las necesidades humanas a criterios materiales o cuantificables en desconocimiento de aspectos cualitativos o sociopolíticos; b) tendencia hacia esquemas de protección social en la política global social, cuyo centro sigue siendo atacar necesidades humanas mínimas; c) poca efectividad de estas políticas para reducir sus propios parámetros.

Palabras clave: política social, globalización, necesidades humanas, pobreza, desarrollo humano.

* El presente trabajo es un producto académico del *Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales* (OCTC) de la Fundación Universitaria Los Libertadores, en colaboración con el grupo de investigación *Política, Derecho y Gestión Pública* de la ESAP, proyecto «La Crisis Europea y sus Efectos en el Tercer Mundo». Participaron como auxiliares de investigación Esmeralda González y Mónica del Villar, estudiantes de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

** PhD en Economía de la Universidad Nacional, profesor asociado en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, sede Bogotá. Profesor e investigador en la Fundación Universitaria Los Libertadores.

*** PhD en Ciencias Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela, profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, sede Bogotá.

**** PhD en *Sciences Economiques*, Université de Grenoble. Directora de la Línea Institucional de Investigación en Globalización y Desarrollo Sostenible en la Fundación Universitaria los Libertadores (Colombia).

ABSTRACT

Social policy has found new references within globalization in which the scheme of human needs plays a central role. The aim of this article is to analyze the complexity of human basic needs approaches, their relationship with globalized private groups and the determination of global social policy. The method used is qualitative, with deductive approach, used secondary sources of information and the technique of documentary analysis. The conclusions indicate: a) reduction of human needs to material or quantifiable criteria in ignorance of qualitative or socio-political aspects; b) trend toward social protection schemes in the global social policy whose center continues to attack minimum human needs; c) low effectiveness of these policies to reduce their own parameters.

Key words: Social policy, Globalization, Human needs, Poverty, Human development.

1. INTRODUCCIÓN

En un mundo globalizado, es ineludible preguntarse por el papel que juega la política social como potenciador del desarrollo. La política social no puede ser un conjunto de estrategias que contribuyan a justificar reformas trascendentales que erosionan el bienestar, pero que en la práctica resultan inoperantes frente al deterioro social causado por la globalización. Si bien las sociedades modernas reconocen algunas necesidades de los seres humanos, estas han resultado ser mínimas, en parte, porque dicho reconocimiento tiene su origen en las estructuras de poder privado globalizadas, en las que se agrupan los intereses de los actores institucionales cuyo objetivo es compatibilizar los intereses privados con el interés público, bajo la presunción de que asumen la responsabilidad social que descansaba en el sector público. En su reconocimiento parcial y arbitrario, las necesidades humanas se acomodan dentro del estrecho marco de racionalidad económica, en el cual: a) su reconocimiento parcial, los satisfactores y las formas de satisfacción se han cuantificado y b) se satisfacen a través del mercado preferiblemente, desconociendo las necesidades cualitativas que juegan un papel determinante en la expansión de la libertad y las capacidades de las personas.

Adicionalmente, el reconocimiento de necesidades se ha articulado con una concepción de necesidades básicas y de pobreza absoluta que busca proporcionar satisfactores materiales mínimos, pero que no aborda el verdadero problema que está detrás de las inequidades sociales que se observan a lo largo y ancho del planeta: la concentración de la riqueza, que ha dado como resultado

niveles exagerados de injusticia social y que se ha querido moderar con una política social residual que deja inalterado el panorama distributivo.

Este trabajo es el resultado de una reflexión sobre esos temas. En la primera parte, se aborda el análisis de las necesidades humanas como dictadura desde las estructuras de poder privado globalizadas. En la segunda, se plantea una discusión espinosa: por qué las necesidades humanas tienen que ser básicas (mínimas); de acuerdo a como se define un sistema de necesidades se articula asimismo una idea de política social mínima o básica. La tercera parte muestra que la política social globalizada se ha implementado desde estrategias como los sistemas de protección social, las redes de seguridad social, el manejo social del riesgo, pero que apenas han tenido un efecto limitado sobre los fenómenos que pretenden atacar. Finalmente, el trabajo se cierra con unas conclusiones.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En el contexto de la globalización, ¿Cuál es el papel que juegan los enfoques sobre necesidades humanas en la elaboración de la política social global y su relación con los grupos privados globalizados? Para ello se utiliza un método predominantemente cualitativo, aunque se presentan algunas cifras o datos cuantitativos para mejor ilustración; se emplea una profusa literatura especializada (fuentes secundarias), que fue obtenida y procesada mediante las técnicas del análisis documental y la observación directa.

3. LAS NECESIDADES HUMANAS COMO DICTADURA

La desértica península colombiana de La Guajira es conocida por dos hechos contrapuestos. Primero, porque es rica en recursos naturales energéticos. Segundo, porque los niños se mueren de hambre. Allí está ubicado El Cerrejón, una de las minas de carbón a cielo abierto más grande del mundo que hizo de Colombia el onceavo productor mundial de este mineral en 2013. Los *dueños* de la explotación son las multinacionales BHP Billiton (Australia), Anglo American (Reino Unido) y Glencore (Suiza). Para los estándares de la región, la actividad minera dispone de una infraestructura productiva impresionante. Cuenta con un ferrocarril exclusivo de 150 km de longitud, un puerto marítimo para exportar el carbón e incluso un aeropuerto público operado por la empresa. De igual forma, La Guajira tiene las mayores reservas de gas natural del país, que son explotadas por la multinacional estadounidense Chevron-Texaco. La otra noticia destacada en aquel lugar es la muerte de los niños de la

etnia Wayuu, debido a problemas crónicos de desnutrición e insalubridad. La ausencia de las formas más básicas de infraestructura social e institucional es incuestionable para esta comunidad.

El contraste entre riqueza y pobreza pone de presente algunos aspectos críticos del «desarrollo» económico, que, si bien no constituyen el tema central de este documento, son pertinentes en su discusión. Por ejemplo, el drama social no es un asunto de dinero, como advierte Sen (2003). No se necesitan cuantiosos recursos económicos para potencializar el bienestar de las personas; empero, allí hay riqueza. La situación es más bien el resultado de unos vínculos bastante tenues entre la política social, la pobreza y la distribución de la renta. Pero esencialmente permite examinar más de cerca el papel de la inversión extranjera directa (IED) efectuada por empresas transnacionales, tenida como la estrategia fundamental para el desarrollo de los países pobres (Fedesarrollo, 2007).

Lo anterior cobra sentido porque la IED no está creando las externalidades positivas que sobre el papel le atribuyen autores como Lipsey y Sjöholm (2005), Romer (1990) y Rundgren (2014). Es difícil constatar los círculos virtuosos de prosperidad en las regiones receptoras de la inversión. Por el contrario, hay casos en los que las empresas compiten por los recursos no mineros con las comunidades locales (Sawyer y Terence, 2008), entre los que se cuentan las fuentes de agua, la expropiación de las tierras de interés, el desplazamiento forzado y el deterioro ambiental (OECD, 2002), lo que representa más bien la pérdida de las de por sí ya escasas posibilidades de desarrollo para los damnificados.

El panorama social de La Guajira, visto desde los indicadores oficiales, es alarmante. En 2015, la incidencia de la pobreza afectó al 53,3% de la población y la pobreza extrema al 24,3%. El coeficiente de Gini tuvo un valor de 0,551 en el mismo año, frente a 0,549 en 2014. Los índices son significativamente más altos con respecto al promedio nacional (27,8% y 7,9% respectivamente), pero además el Gini departamental aumentó, en un país con una de las mayores desigualdades del mundo (el Gini nacional fue 0,522 en 2015) (DANE, 2016). A nivel de América Latina, la situación no ha variado mucho en los últimos 15 años (tablas 1 y 2).

La situación no es un hecho aislado al Caribe colombiano o América Latina. Condiciones aún más extremas se viven en África, el Congo y Asia (The Economist, 2015; Tsabora, 2014; Chukwuemeka, Anazodo y Nzewi, 2011; Carpenter, 2012; The Observer, 2015). La persistencia y agudización de la pobreza y la desigualdad asociada con la explotación de los recursos naturales por empresas multinacionales se ha matizado con niveles sorprendentes de violencia, desplazamiento forzado y trabajo esclavo, hasta convertirse en la

Tabla 1. Indicadores de concentración del ingreso, América Latina* 1997 - 2014 a/

Años	Gini b/	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson	Atkinson	Atkinson	D ¹⁰ /D ^(1 a 4) c/	Q ⁵ /Q ¹ d/
				($\epsilon=0,5$)	($\epsilon=1,0$)	($\epsilon=1,5$)		
1997	0,533	1,280	0,601	0,239	0,405	0,539	18,2	20,8
1999	0,541	1,383	0,610	0,247	0,420	0,557	19,1	22,7
2002	0,547	1,401	0,621	0,251	0,426	0,561	19,3	22,4
2005	0,533	1,268	0,582	0,238	0,406	0,536	17,6	19,9
2008	0,522	1,246	0,561	0,230	0,394	0,524	16,7	19,3
2010	0,507	1,155	0,523	0,216	0,375	0,503	15,2	17,3
2012	0,493	1,090	0,491	0,205	0,359	0,485	14,2	16,2
2013	0,497	1,106	0,499	0,208	0,363	0,490	14,5	16,5
2014	0,491	1,070	0,487	0,203	0,355	0,481	13,9	15,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. a/ Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país. b/ Incluye a las personas con ingreso igual a cero. c/ Relación del ingreso medio per cápita entre el decil de más altos ingresos (decil 10) y los cuatro deciles de menores ingresos (deciles 1 a 4). d/ Relación del ingreso medio per cápita entre el quintil de más altos ingresos (quintil 5) y el quintil de menores ingresos (quintil 1).

Tabla 2. Distribución del ingreso per cápita de los hogares, América Latina*, 1997 - 2014 a/

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
1997	1,6	3,1	4,2	5,2	6,3	7,5	9,2	11,5	15,5	35,9
1999	1,5	3,0	4,1	5,2	6,2	7,6	9,2	11,6	15,6	36,1
2002	1,5	3,0	4,1	5,1	6,2	7,6	9,1	11,4	15,6	36,6
2005	1,6	3,1	4,3	5,2	6,4	7,7	9,1	11,6	15,7	35,2
2008	1,7	3,2	4,3	5,4	6,6	8,0	9,5	11,6	15,6	34,1
2010	1,8	3,4	4,5	5,6	6,8	8,1	9,6	11,8	15,6	32,8
2012	1,9	3,5	4,7	5,8	7,0	8,3	9,9	12,1	15,4	31,5
2013	1,9	3,5	4,6	5,7	6,9	8,2	9,7	11,9	15,5	32,1
2014	1,9	3,6	4,7	5,8	7,0	8,3	9,8	11,8	15,4	31,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.*Promedio simple. a/ Hogares de cada país ordenados según su ingreso per cápita.

característica más destacada de la globalización en el tercer mundo (Banerjee, Chio y Mir, 2009). El *desarrollo* se ha postergado indefinidamente y hoy parece prácticamente imposible (Batware, 2011; véase tabla 3). La IED no se percibe como la estrategia más conveniente para promover el *desarrollo* local, por cuanto las empresas actúan como enclaves en un territorio que se supone soberano (Sánchez, 2011), aisladas de la problemática social que ellas mismas promueven.

Tabla 3. Proporción de personas pobres con respecto a las personas ricas

2015	89 a 1
2013	88 a 1
1992	72 a 1
1973	44 a 1
1950	35 a 1
1913	11 a 1
1820	3 a 1

Fuente: 2017 Statistic Brain Research Institute, publishing as Statistic Brain. <http://www.statisticbrain.com/>.

En un escenario globalizado con asimetrías de poder evidentes, es inevitable preguntarse por el papel de la política social como potenciador del desarrollo (Kennett, 2001), su relación con las necesidades humanas y la pobreza. Una política social debería velar por el *bienestar* de la sociedad en su conjunto, o por lo menos de aquellos grupos sociales directamente afectados; no un conjunto de estrategias que contribuyen a justificar reformas trascendentales que erosionan el bienestar, y que en la práctica resultan inoperantes frente al deterioro social causado por la globalización.

A primera vista, las empresas parecen tener más necesidades que las personas, y los gobiernos están prestos a satisfacerlas. No sucede así con las necesidades humanas porque hay una relación ignorada, o que resulta poco menos que inoficiosa. Es el papel que juega una concepción particular de las necesidades humanas en la formulación de la política social y sus interrelaciones con una interpretación alternativa del desarrollo. Así, para Korten (2015), una visión alternativa «depende de la habilidad de las personas para obtener el control de, y efectivamente utilizar los recursos de sus localidades -tierra, agua, trabajo, tecnología, el ingenio humano y la motivación para satisfacer sus necesidades» (p. 5). En su lugar, las necesidades humanas no solo se determinan arbitrariamente; se ha restringido las formas de satisfacerlas, los satisfactores y los recursos financieros relacionados. Empero, una *noción consensuada* sobre las necesidades humanas debería ser un componente esencial en el diseño de la política social, y por extensión, del desarrollo.

Resulta sugerente señalar cómo para los teóricos, los gestores y planificadores sociales, la discusión es irrelevante (ver por ejemplo Crow, 2004, DNP, 2015, Zapata, 2009). El abandono del tema parece dar a entender que el debate se hubiera zanjado de alguna manera y que su escrutinio *fuera* estéril, o por lo menos que las necesidades de la población y las preocupaciones al respecto figuren como accesorios al proceso de planeación, diseño y evaluación de políticas públicas. Con todo, el tema es relevante porque de acuerdo a como se

defina un sistema de necesidades -si es que se define alguno, se precisa igualmente el alcance de la política social.

En ese orden de ideas, Heller (1996) advierte que las sociedades modernas reconocen solo *algunas* necesidades humanas. No obstante, este reconocimiento se origina en las estructuras de poder que se han globalizado y alcanzan una influencia determinante en el diseño y ejecución de las políticas públicas, y por supuesto, de la política social. Estas estructuras agrupan los intereses políticos, estratégicos y económicos transnacionales de los «actores institucionales» (Kenneth, 2001, p. 17), como las empresas transnacionales, las instituciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, cuyo objetivo es compatibilizar los intereses privados con el *interés público*, bajo la presunción de que asumen la responsabilidad social que descansaba en el sector público.¹

El advenimiento de un poder emergente de carácter privado (Kenneth, 2001) desde los actores institucionales descansa en la *convergencia* de regímenes internacionales hacia formas de gobernabilidad global, que adopta atributos propios del sector privado, pero ejercen una autoridad de facto que se legitima gradualmente sobre esferas que fueron resorte exclusivo del sector público. Es decir, se atribuye la potestad para definir e imponer sus criterios en los terrenos de la actuación pública (Kenneth, 2001, p.17; véase igualmente Balanya, 2000; Gough, 2000). Este poder de facto crea, promueve y demanda nuevos modos de gobierno, instituciones, reglas, derechos y valores, que al tiempo que se van globalizando, erosionan la cohesión y la viabilidad del Estado para afrontar discrecionalmente los conflictos sociales, económicos y políticos particulares (Hurrell y Woods, 2002; Djelic y Kerstin, 2006). La *convergencia* actúa en favor del sector privado global, cuando alcanza un papel concluyente en la elaboración de políticas públicas. Este tipo de intervención se convierte en el camino más expedito para entrar directamente en la producción y el suministro privado de bienes y servicios sociales, en aquellas áreas donde puedan obtener réditos económicos (Beder, 2006).

Hay que subrayar, no obstante, que estas prácticas son interiorizadas por la sociedad como algo natural e irreversible, ya que representan el resultado esperado de un ámbito internacional globalizado que beneficia a todos por igual (Steger, 2005). Por su parte, Djelic y Kerstin (2006, p. 4) aseguran que los actores institucionales de la globalización armonizan un gobierno transnacional

1 Para Korten (2015, p. 43), las instituciones del gobierno global son las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles, GAAT, que más tarde se convertiría en la Organización Mundial del Comercio, OMC.

en el que «las bases territoriales y la autonomía o soberanía nacional no pueden darse por sentadas. También implica, sin embargo, que la actividad de gobierno está embebida en estructuras geopolíticas particulares y, por lo tanto, envuelta en múltiples e interactuantes redes institucionales». El Estado nacional es suplantado gradualmente en algunas de sus funciones más básicas, cuando las tareas de gobierno se trasladan gradualmente al sector privado.

En el campo del derecho, la globalización jurídica se concreta en al menos los siguientes aspectos dentro del territorio estatal: a) áreas reguladas enteramente por el Estado, como por ejemplo derecho de familia o contratos de arrendamiento; b) áreas parcialmente reguladas por el Estado, como los contratos comerciales con consorcios extranjeros, y c) áreas no reguladas por el Estado (como los derechos de propiedad industrial) reguladas por organismos supranacionales y los contratos sometidos a la *lex mercatoria* (Jiménez, 2012, p. 88).

Haas (1992) ha sostenido que el poder transnacional incorpora igualmente a ciertos sectores académicos en las estructuras de poder global. Su cometido es contribuir a crear, coordinar y difundir las políticas globales en el ámbito internacional; el desarrollo de marcos de conocimiento y las prioridades en materia de investigación (Deacon, 2007, p. 24). Agrupadas en redes de expertos, las *comunidades epistémicas* globales o las «*comunidades científicas*» son un elemento decisivo para legitimar la gobernabilidad de lo privado sobre lo público. Aportan un sustento «*científico*» a las acciones de los actores institucionales, mientras que se empoderan como una forma de autoridad «*irrefutable*». En el plano social, acomodan las necesidades humanas dentro de la racionalidad económica más ortodoxa, donde resultan subordinadas a los criterios de la soberanía del consumidor, la libertad de elección y la maximización de preferencias. Convertir necesidades en preferencias y los usuarios en consumidores *transforma igualmente necesidades humanas en bienes económicos* que se satisfacen preferiblemente a través del mercado.

El desplazamiento de las necesidades a preferencias subordina las decisiones políticas a las «leyes» del mercado y moldea los patrones de regulación desde su propia lógica. Entonces, las reformas regulatorias «contemporáneas», los arreglos institucionales que las viabilizan, tienen su origen en las fuerzas de un mercado libre y globalizado (Bruce y Biersteker, 2004; Cutler, 2004). Una vez adoptadas y aplicadas las «*norma*» (Djelic y Kerstin, 2006, p. 18), el Estado legitima la autoridad privada, pero a la vez se suma a las estructuras de poder global, si bien, desde una posición subordinada.

Otra tesis interesante tiene que ver con la definición de la política social, desde una concepción restringida y arbitraria de las necesidades humanas, que Heller

(1996, p. 60) ha calificado como *la dictadura de las necesidades*. Una limitante grande de ello tiene repercusiones en términos de bienestar, *porque* las necesidades concebidas en ese ámbito se suponen únicas, verdaderas y reales, lo que conlleva implícitamente que necesidades no especificadas allí, no sean reconocidas como tales. La identificación arbitraria de necesidades, que como ya se mencionó, codetermina igualmente *los satisfactores y las formas concretas de satisfacción*, dan lugar a una dicotomía peligrosa. En la medida que el sistema de necesidades integra únicamente las necesidades reconocidas desde las estructuras de poder, desconoce otras necesidades, determinadas y sentidas en la conciencia de los individuos. Se consideran falsas, irreales o imaginarias, por lo que no son objeto de satisfacción y se interpretan más bien como formas de fetichismo social. A esta categoría pertenecen las necesidades *que no se satisfacen materialmente, o necesidades radicales*. Empero, tendrían que integrarse en un sistema más amplio de necesidades, a partir su reconocimiento, dado que tienen un valor cualitativo y plantean formas de vida valiosas, aunque no cuantificables (Rivero, 1996, citado en Heller, 1996, p. 13). El hecho de la determinación arbitraria puede interpretarse como el despojo de necesidades, la reducción absurda del ser humano a satisfactores materiales y formas de satisfacción segmentadas.

Para Heller las necesidades radicales «primero, son cualitativas y no cuantificables; segundo, no pueden ser satisfechas en un mundo basado en la subordinación y la dependencia; tercero, guían a la gente hacia ideas y prácticas que abolen la subordinación y la dependencia» (1996, p. 116). Las necesidades no cuantificables son necesidades *sociopolíticas*, que pueden pensarse como un conjunto instrumental de libertades básicas, que están en la base del empoderamiento de la vida de las personas (Sen, 2000) y que pueden efectivamente transformar rentas en capacidades. Esta dicotomía determina igualmente el orden de solución, cuáles deben satisfacerse prioritariamente, las condiciones bajo las cuales se pueden satisfacer y cuáles definitivamente no. La determinación de necesidades «reales» presupone que se puedan reducir a cantidades. La cuantificación origina dos cosas. Primero, acotarlas. Segundo, abrogarles las características de los bienes y servicios privados para que puedan ser objeto de mercantilización, por lo que entran en la órbita del mercado con todas las implicaciones que de este hecho se derivan: las necesidades adquieren las características de los bienes privados, se han despojado de su inherencia social, pero permite enlazar las necesidades con el tema de la eficiencia en la asignación recursos, la *cosificación* de virtualmente todas las esferas de la vida humana (Djelic y Kerstin, 2006, p. 53).

En ese orden de ideas, se advierte una relación clara entre las reformas económicas, institucionales y regulatorias orientadas al mercado y una concepción

particular de las necesidades humanas. La noción (de mercado) se extiende en áreas donde tradicionalmente no había incursionado, acompañada con el debilitamiento paralelo de los arreglos institucionales públicos «no contemporáneos» que van siendo suplantados por la acción del gobierno privado global y las leyes del mercado. La mercantilización tiene efectos más allá de los meramente económicos; implica redefinir las reglas del juego de la misma economía (apertura) y transforma la perspectiva sobre el Estado (mínimo).

Entre tanto, el bien público, propio de la política social, se ha privatizado. Como se practican la exclusión y la rivalidad se inserta en la lógica de maximización de beneficios y la producción eficiente para satisfacer las preferencias de los consumidores. Por esa razón es prioritario determinar las capacidades de pago y de consumo para que todos aquellos que puedan comprar el bien lo hagan total o parcialmente. Algunos grupos sociales dejan de ser objeto de la política social, con el agravante de que sus necesidades han desaparecido y emerge una modalidad amplia de formas de prestación y la concurrencia de prestadores que termina en una ominosa segmentación social y calidades diferentes de los servicios, representados en la variedad de regímenes: prepagado, contributivos, subsidiados, públicos, privados.

Por otra parte, acotar las necesidades se refiere a un mínimo de supervivencia. Si las necesidades son mínimas (básicas), no son un elemento importante en el proceso de expansión de libertades como apuntalamiento para el desarrollo económico, social y personal. No se entiende por qué tengan que ser mínimas o *básicas*. Integrarse al mundo actual requiere mucho más que educación y salud mínimas. Los mínimos no modifican al mundo desigual. Si siguen siendo básicos, difícilmente estas personas pueden superar las barreras de exclusión. ¿Puede pensarse en una política social articulada a las cantidades monetizadas mínimas, que ignora numerosas necesidades humanas o tiene una visión muy parcial de ellas y al mismo tiempo legitima la desigualdad y la exclusión?

Las necesidades reconocidas como «reales» se satisfacen con políticas específicas concebidas en un determinado contexto político y económico, cada vez más subyugado por los actores institucionales. De manera que hay una coincidencia de autoridad privada que se va globalizando con la dictadura en la determinación de las necesidades, la satisfacción monetaria a través del mercado, pero un mercado que no permite totalmente la libertad de intercambios, como lo destaca Sen (2000, p. 6).

Señala Heller que «todo lo que rebase ese escueto mínimo de la supervivencia es degradado, es imaginario, es irreal» (1996, p. 59) y toda aspiración por reconocer y satisfacer otras necesidades, las necesidades cualitativas, no

cuantificables, que no se satisfacen monetariamente, no solo es reprimida, sino que impone, desde arriba, un límite a las políticas públicas. Como únicamente reconoce una parte de ellas, atiende solo una parte de ellas. Desconoce las *necesidades sociopolíticas*. Hay otro tema no menos importante. La instrumentalización de los seres humanos a través de la satisfacción de las necesidades básicas que en lo esencial no modifican su *modus vivendi*. Desafortunadamente la estructura de poder utiliza las necesidades humanas como un medio para perseguir sus propios fines. Es decir, instrumentaliza las necesidades cuando intenta satisfacer una necesidad predeterminada que sirve para obtener réditos políticos, económicos y sociales. La satisfacción eterniza la jerarquía dentro de las instituciones sociales y políticas (1996, p. 89), de manera que el reconocimiento, la satisfacción, los satisfactores y las formas de satisfacción perpetúan el *statu quo* social. Las personas objeto de las necesidades siguen en la inmovilidad social, a pesar del reconocimiento de algunas de sus *necesidades básicas*.

Conjuntamente, la atribución monetizada reduce las diferencias entre los seres humanos a una dimensión cuantitativa y a satisfactores monetario-cuantitativos. Sin *distinciones cualitativas*, al mercado se asigna el papel de vehículo igualador, que reduce cualidades a cantidades, pero como no existen sin mecanismos de redistribución, las políticas resultantes son políticas de alivio de las situaciones penosas en las que viven los seres humanos, utilizados como elementos de legitimación-instrumentalización. Para Heller «la determinación de necesidades y la distribución de su satisfacción por una autoridad monolítica es una dictadura en su grado sumo; y lo es, en particular, si la necesidad de proseguir la vida meramente biológica, la necesidad de preservar la integridad corporal y la simple libertad personal también son distribuidas de forma centralizada» (1996, p. 93).

Esta forma particular de reconocimiento de necesidades, que cuantifica, monetiza y mercantiliza las necesidades e instrumentaliza a las personas, deja en entredicho la libertad y la autonomía. «La supervivencia no sólo significa estar vivo, sino también permanecer vivo en un sentido que corresponde a la dignidad humana sea cual sea el nivel de vida, necesidades sociopolíticas de supervivencia y libertad, necesidades radicales son las necesidades que demandan satisfacción cualitativa» (Heller, 1996, p. 112). Por su parte Sen (2000, p. 15) afirma que aun cuando vivimos en un mundo de opulencia sin precedentes, también en un mundo de notables privaciones, miseria y opresión. Esto da lugar a un régimen de bienestar que se concreta en una política social organizada bajo el paradigma liberal, en el que el principio organizador es el mercado, la asignación sujeta a la comprobación de recursos, un índice de desmercantilización muy bajo con un efecto escaso sobre la distribución de la renta (Deacon, 2007; Tendler, 2004).

4. NECESIDADES: ¿BÁSICAS?

El hecho de que haya un consenso aparente sobre las necesidades humanas resulta algo misterioso. Pero es aún más complicado entender por qué tengan que ser básicas. El razonamiento parte de suponer que las personas adineradas, e incluso todos aquellos que están por encima de un umbral, como en la pobreza relativa, no tienen necesidades *básicas*. El tema entonces está enfocado a considerar un tipo particular de sujetos sin dinero y con necesidades, lo cual resulta discriminatorio y excluyente. Por ejemplo, el afecto y la compañía son necesidades comunes al género humano independientemente del nivel de renta. No se obtienen con dinero, de manera que esta no es la única variable, quizás tampoco la más importante, en la determinación del bienestar humano o en la satisfacción de necesidades. Si las personas que lo tienen «*todo*» experimentan algunas de las mismas *necesidades* de quien no tiene casi nada, las necesidades, en un sentido amplio, no son solo materiales. Tampoco se satisfacen con medios monetarios y sería absurdo reducirlas a cantidades. El dinero es apenas un medio para lograr otros fines, no el fin último de la condición humana. No se vive para amasar dinero *per se*, aunque ese deseo se haya convertido en un imperativo (Forbes, 2016). Cuando se reconozcan, en el sistema de necesidades, aquellos aspectos no cuantificables inherentes a la naturaleza humana, y por lo tanto no sean presa del afán de lucro, el componente cualitativo resultará muy valioso, porque no se intercambia en el mercado. Debe haber otros escenarios de determinación-satisfacción.

De esto se deduce que no todas las necesidades humanas se satisfacen con bienes materiales. En una catástrofe natural, las personas se solidarizan entre sí porque están dispuestas a ayudar a sus semejantes sin reclamar nada a cambio, más que salvar vidas, evitar los daños mayores incluso arriesgando la propia vida. Pero esas reflexiones no se han trasladado a las necesidades humanas porque se han deshumanizado al punto de despojarlas de aquellos elementos inmateriales. Entonces, el discurso sobre las necesidades se desarticula de sus componentes más esenciales, a partir de la idea de necesidades básicas asociadas con carencias, privaciones, pobreza, prosperidad, dinero, cuantificación, mercantilización e instrumentalización. Una existencia precaria donde no se asegura ningún tipo de bienestar, si así se puede llamar la supervivencia mínima.

Las preguntas sobre las necesidades se formulan desde posiciones ajenas al fenómeno que se pretende estudiar; por lo tanto, expresan una forma harto particular de concebir la sociedad, a la que le resulta *natural* la coexistencia con seres humanos que no tienen algo tan elemental como la comida, el vestido y la vivienda. La sociedad ha interiorizado, asimilado y aceptado el hecho histórico de la desigualdad. Pero también expresa otra idea relacionada. El poder

impone las reglas de juego. En las dinastías, una familia detenta el poder político y económico por largos periodos de tiempo. Ejercen formas particularmente desafortunadas para gobernar, con resultados sociales catastróficos. El fenómeno, empero, no es desconocido en algunas *democracias* occidentales. Las elites, representadas por un número minúsculo de familias, actúan como dinastías que igualmente se mantienen en el poder para defender las ventajas que da el privilegio. Entonces resulta insólito preguntar por qué algunas personas son muy ricas y determinan la forma en que deben vivir sus *semejantes*. Con el ejercicio del poder político y económico, por una parte, se legitiman solo las *cosas que se consideran básicas*; por otra, se *asimilan* las desigualdades.

Lo que parece claro es que la forma en que se estipulen las necesidades humanas precisa igualmente el alcance de la política social, es decir, prefija la relación entre las necesidades humanas y la política social. Si las necesidades se definen desde las estructuras de poder y se cuantifican con referencia a un mínimo básico, *la política social resultante del mismo modo es mínima, básica o marginal*. Por eso es relevante indagar por qué llegaron a ser básicas. La Nueva Ley de Pobres de 1832 en Inglaterra tendió un puente entre las necesidades humanas, una concepción bien particular de la pobreza y las decisiones políticas, cuando vincula la idea de *subsistencia* con los *ingresos necesarios* para atender a los menesterosos, que eran confinados en los reclusorios de pobres. Pero eran el gobierno y las clases dirigentes quienes definían las necesidades de los reclusos, de manera que, manteniéndolos en una situación de precariedad, se aseguraban que aceptaran trabajos mal remunerados (Townsend, 1993). En consecuencia, las necesidades reconocidas eran mínimas, ya que era imperioso reducir al mínimo el costo de los reclusorios, lo que se conseguía disminuyendo los ingresos públicos dedicados a estas instituciones.

Ese *puente* persiste en la concepción de asistencia pública y seguridad social. La pobreza, dice Townsend (2006), «se ha relacionado con el ingreso, y permanece en el centro del significado de este concepto» (p. 16). Surge como un patrón de *subsistencia* «cuando el ingreso de una familia no es suficiente para obtener las cosas necesarias *para conservar solamente la eficiencia física*», si sus ingresos están por debajo de una *línea de pobreza* (p. 18, énfasis añadido), que se legitima con las leyes y la inclusión en los planes de desarrollo. Viene a ser *la referencia para la determinación de un modelo de política social*. La «*subsistencia*» sigue siendo el núcleo de la medida de pobreza más utilizada, de manera que los vínculos entre la pobreza, las necesidades básicas y la política pública con el patrón de *subsistencia* se aproximan a partir de una definición de la pobreza. Las personas objeto de alguna política solamente deben «*subsistir*».

Booth (1889) y Rowntree (2000) yuxtaponen el concepto de pobreza «*absoluta*», que se limita justamente a las necesidades de *subsistencia*, pero articulan la

falta de recursos financieros con el consumo.² Es la pobreza absoluta como subsistencia. Hay que advertir, empero, una relación entre la concepción de la pobreza absoluta, la concepción de necesidades básicas y la dictadura de las necesidades, la cosificación, la cuantificación y la utilización del mercado como mecanismo favorito de satisfacción. La pobreza absoluta se puntualiza en términos de supervivencia, pues «un estándar absoluto se define por referencia a las necesidades reales de los pobres y no por referencia al gasto de aquellos que no son pobres. Una familia es pobre si no puede darse el lujo de comer» (Joseph y Sumption, 1979, pp. 27-28). Cuando alude a las necesidades de los pobres, adquiere un tinte discriminatorio.

En sintonía con estas ideas, el concepto del nivel de vida y el derecho a un nivel mínimo de recursos para subsistir (Atkinson, 1990) sirven para, por una parte, determinar el número de personas que están por debajo de un umbral de ingresos³ y un esquema de asistencia social (tabla 4). Por otra, hace referencia a una suma monetaria mínima, que, aunque reconoce algún nivel de

Tabla 4. Estadísticas sobre la pobreza mundial

Porcentaje total de la población mundial que vive con menos de US \$2.50 diarios	50%
Número total de personas que viven con menos de US \$2.50 diarios	3.000 millones
Número total de personas que viven con menos de US \$10 diarios	80%
Porcentaje total de la población mundial que vive donde los diferenciales de ingreso se están ensanchando	80%
Porcentaje total del ingreso mundial, donde el más rico representa 20%	75%
Número total de niños que mueren cada día debido a la pobreza	22.000
Número total de personas en países en desarrollo con acceso inadecuado al agua	1.100 millones
Número total de días escolares perdidos por enfermedad relacionada con la falta de agua	443 millones de días escolares

Fuente: 2017 Statistic Brain Research Institute, publishing as Statistic Brain. <http://www.statisticbrain.com/>.

- 2 El Banco Mundial mide el progreso por la capacidad de consumo per cápita y los ingresos como indicadores de bienestar (BM, 1990).
- 3 Headcount index: índice de recuento de personas. (World Bank, 1990, p. 27). Para el Banco, la brecha de pobreza mide las transferencias *exactas* de dinero que cada persona pobre necesita para situarla sobre la línea de pobreza. Énfasis añadido.

ingreso para el vestido y combustibles (para preparar las comidas o calefacción), es tan exiguo, que la proporción destinada a comprar comida tiene la mayor participación en la subsistencia (Townsend, 2006, p. 19). Es interesante recalcar que los hallazgos de Rowntree (2000) y Bowlby (1969) ejercieron un impacto considerable en la práctica científica y las políticas públicas durante el siglo XX y más tarde fueron adoptadas por el Banco Mundial. Sirvieron como justificación para que se asignaran recursos destinados a la política social, pero referidos invariablemente a un mínimo de subsistencia (Townsend, 2006 p. 19). Como cabe esperar, las necesidades básicas recogidas dentro del enfoque de la subsistencia se interpretan como necesidades físicas que se satisfacen con cantidades monetarias, mientras que relega las necesidades inmateriales a un segundo plano. Como de por sí tienen un alcance limitado en la concepción de necesidades, las implicaciones para la acción política y las políticas públicas son igualmente limitadas, cuando reducen el significado de la pobreza a necesidades materiales y físicas, que de igual manera desconocen la satisfacción de necesidades radicales.

Este enfoque es la base teórica del modelo de bienestar residual de la política social (Titmus, 1974). Radica en una concepción de estructura social «que acepta la diferenciación de individuos y clases por su rol social» (Radcliffe-Brown, 1940, p. 3) pero actúa como el determinante de las relaciones sociales. Este tipo de relaciones perdura en el tiempo por la continuidad de los arreglos sociales, de manera que la estructura segmentada se renueva constantemente. La naturaleza de los intercambios económicos (el mercado) y las formas institucionales coadyuvan a fortalecer la estructura y la refuerzan. Desde la economía se justifica la asistencia solamente a los sectores de la población en condiciones de pobreza absoluta, pero sin afectar la estructura desigual de la sociedad. No obstante, sirve para justificar la restricción presupuestaria pública que, junto a la adopción de los enfoques de selección de beneficiarios, sirven las prioridades definidas desde la dictadura de las necesidades. La política asistencialista se lleva a la práctica con la comprobación de medios y la soberanía del mercado. Si bien estas medidas no modifican sustancialmente la vida de «los más pobres», definen las pautas de comportamiento apropiado de las personas en sus relaciones sociales con intereses divergentes, pero que vienen a ser «una parte de la maquinaria con la que se mantiene cierta estructura social» (p. 9).

Como se desprende de las consideraciones anteriores, la pobreza encarna la *incapacidad* de los afectados para satisfacer las necesidades básicas *relacionadas* con la supervivencia física. En el fondo hay un objetivo escabroso y es que algún grupo de personas que cumple ciertas características particulares apenas *sobreviven*, aunque el logro de este objetivo es más bien etéreo. Esta política, empero, tiene una connotación de lástima, de conmisericordia, que en realidad representa, de la misma forma, discriminación por carencias. La determina-

ción, el suministro y la satisfacción se articula con las necesidades básicas y con valores monetarios mínimos que permiten la adquisición de una canasta básica total, CBT (alimentos, techo y vestido), fijada en la línea de pobreza absoluta (World Bank, 1990); o una canasta básica de alimentos (CBA) para la línea de indigencia. Cuando la pobreza física que amenaza la conservación se interpreta como la incapacidad de *comprar* los bienes mínimos necesarios para sobrevivir, se determinan las canastas normativas que recogen necesidades básicas-mínimas, definidas desde las estructuras de poder privado globalizadas y se materializan en un tipo particular de política social.

Otras concepciones de las necesidades derivan del enfoque de la motivación o de las teorías socio-psicológicas de las *necesidades humanas básicas (o necesidades como motivación)*. Motivados en la necesidad insatisfecha y la jerarquización de las necesidades, *primero*, deberían satisfacerse las necesidades primarias, luego otras secundarias que se desprenden de estas. La motivación es el deseo de lograr una meta, combinada con la energía, la determinación y la oportunidad de lograrla. Entre estas teorías se cuentan la teoría jerárquica de las necesidades, las motivaciones sociales fundamentales, la teoría de la gestión del miedo, la teoría de la adscripción, la teoría cognitivo-experiencial y la teoría de la autodeterminación (Pittman y Ziegler, 2007). Todas ellas estructuran un conjunto de necesidades básicas a partir de las cuales se intenta definir la naturaleza humana. Los conceptos de privación y la desviación de estados deseables juegan un papel determinante, y se originan en los procesos biológicos básicos. Se satisfacen, por tanto, con nutrientes que resultan ser mínimos. La insuficiencia de ellos es un obstáculo para promover el bienestar y el progreso psicológico.

Maslow (1943) presenta una estructura jerárquica de las necesidades humanas. Presupone un orden de precedencia, según el cual, las necesidades fundamentales para la existencia, es decir, las necesidades fisiológicas y de sobrevivencia, deben satisfacerse prioritariamente con satisfactores materiales. Se refieren a la comida, el agua y el abrigo. Las necesidades fisiológicas se subordinan a las necesidades de seguridad, amor y pertenencia porque si las primeras no se satisfacen, la motivación del individuo (la necesidad) se dirige prioritariamente a buscar su satisfacción, mientras que otras necesidades quedan subordinadas a la supervivencia. En este caso, las necesidades también se consideran mínimas. El problema es que no satisfacer las necesidades prioritarias inhibe otras necesidades. Conseguir lo básico se convierte en un objetivo primordial para la persona, mientras que otras dimensiones de su vida pasan a un segundo plano, es decir, postergando, por ejemplo, la participación en sociedad, el ejercicio de la libertad. No realiza sus necesidades psicológicas o de crecimiento. Sin embargo, se ha cuestionado la escasa flexibilidad de la forma piramidal de la propuesta de Maslow.

En la teoría de la *estructura de las necesidades fundamentales*, como su nombre lo indica, *hay una necesidad fundamental* que se considera la más importante, y por tanto expresa también una forma de jerarquización porque de ella derivan otras necesidades. Esta teoría identifica tres vertientes: La teoría de las *motivaciones sociales fundamentales* en la que Fiske (2004) considera cinco necesidades básicas, siendo la *pertenencia* el motivo social central. Otras necesidades, como el entendimiento, el control, la autoestima y la confianza, apoyan la sobrevivencia del individuo cuando está inmerso y actúa en un grupo social.

La *teoría del apego* define un sistema de *pertenencia* social como el principio o la motivación (necesidad) organizadora central ante la privación y el desvío de estados deseables. A través del apego, el relacionamiento social o la necesidad de pertenencia a un grupo permite entablar y mantener relaciones interpersonales, durables, positivas y significativas (Baumeister y Leary, 1995). Al apego y la cercanía (con otras personas) se subordinan las necesidades de sobrevivencia, como la nutrición y la seguridad (Pittman, 2007, p. 480). La *teoría de la gestión del terror* parte de reconocer la ansiedad causada por la inevitabilidad de la muerte, lo que actúa como el motivo principal detrás del comportamiento humano, de manera que el instinto de conservación viene a ser la necesidad fundamental y el motivo principal de otras necesidades, como la nutrición (comida y agua). El instinto de preservación es la meta de orden superior a la que se orienta el comportamiento. Otros motivos (necesidades) derivados están subordinados a esta directiva principal. Para la teoría de la autodeterminación, entender la motivación humana requiere comprender las necesidades psicológicas innatas relacionadas con la aptitud, la autonomía y el relacionamiento, pues crean las condiciones necesarias para el crecimiento psicológico, la integridad y el bienestar. Pittman (2007) propone tres necesidades humanas básicas: autonomía (libertades del comportamiento), los individuos necesitan comprometerse con actividades autónomas autorregulatorias, para aumentar su bienestar; capacidad (interacción efectiva con el entorno), necesidad de logro y relacionamiento. Cuando se satisfacen esas necesidades, hay un funcionamiento óptimo, pero estas necesidades son independientes entre sí.

Si bien estas teorías no necesariamente descansan en un enfoque de pobreza absoluta, se asimilan con incapacidad y privaciones, que deberían tratarse con patrones de mitigación, en la medida en que la necesidad (motivación) es una carencia. Su satisfacción, aunque no queda del todo dilucidada, supone algún grado de prosperidad porque procura la supervivencia, si bien las necesidades allí definidas siguen siendo extremadamente básicas. Por otro lado, se advierten unos relacionamientos interesantes entre: a) las teorías psicológicas de las necesidades como carencias, b) el enfoque de las necesidades básicas físicas definidas por la dictadura de las necesidades, legitimadas por las instituciones

y el mercado, c) la satisfacción monetaria con montos mínimos y d) la potencialidad de los conflictos sociales y la violencia. En el fondo no se buscan cambios sustanciales, como se desprende de las apreciaciones de Radcliffe-Brown. La insatisfacción de necesidades físicas y psicológicas genera malestar social. Desde este punto de vista, la satisfacción de necesidades básicas mínimas con una política social residual a través de satisfactores materiales mínimos busca propiciar la sobrevivencia física y la seguridad con un mínimo esfuerzo económico que se asocia invariablemente con la línea de pobreza. La satisfacción parcializada de las necesidades a través de la política social mínima viene a ser instrumento sutil para el control social, preservando el *status quo*. Los experimentos en los laboratorios, anota Townsend, llegaron a ser más importantes para medir las reacciones ante las privaciones, que conocer y medir los efectos de la sumisión de grupos humanos y sociedades enteras a las decisiones políticas de sus gobiernos (Townsend, 1993, p.48), como si estas políticas no fueran de ninguna manera ellas mismas los determinantes de los problemas sociales.

La jerarquización de las necesidades, el reconocimiento parcial de ellas y la satisfacción prioritaria desconocen palmariamente necesidades que no se satisfarán de ninguna manera. Por ese motivo se han evaporado los enfoques de pobreza relativa. Se supone que ellos ya han satisfecho necesidades básicas. Pero allí también hay serios problemas de exclusión-discriminación, no satisfacción de necesidades que igualmente se pudieran considerar básicas. Sin embargo, la política social ha tomado el camino de los grupos específicos, abandonando otros tipos de pobreza con las mismas necesidades, pero que van siendo arrojados bajo el eufemismo de la «clase media».

5. POLÍTICA SOCIAL GLOBAL: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NECESIDADES MÍNIMAS: SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL, REDES DE SEGURIDAD SOCIAL, MANEJO SOCIAL DEL RIESGO Y FOCALIZACIÓN

Las políticas trazadas por los actores institucionales tienen su origen en los programas de estabilización y ajuste estructural de los años 80, en los que la política social se define en relación con la satisfacción de las necesidades básicas y un enfoque de pobreza absoluta. En este escenario, los directos interesados no tienen ni voz ni voto, por la falta de acceso a una construcción participativa en las instancias que determinan su «bienestar». La *diversidad de agentes* institucionales desempeña la actuación determinante, en tanto que el Estado nacional se ha limitado en la utilización de sus propias instituciones regulatorias para demarcar las actividades económicas nocivas y los excesos de los agentes privados. Además, ha sido encuadrado por los actores globales, de manera que se advierte un traslape de intereses que se integran en ese

engranaje y los nuevos marcos institucionales reproducen las determinaciones de los grupos de poder. Por inacción o por omisión, el Estado es un agente pasivo en la aceptación de las políticas, de la jerarquía y del poder, sujeto a diversas formas de dependencia económica, intelectual y política, aunque es muy activo en la generación de beneficios para los grupos de interés con la extracción de rentas.

Mucha literatura relacionada tiende a reproducir esos patrones draconianos - como las redes de *expertos*, que comúnmente omiten los efectos perniciosos de las actividades de los agentes transnacionales. Entre ellas se cuentan, por ejemplo, las prácticas monopólicas de las empresas farmacéuticas y el aumento de precios, creando barreras al acceso de medicamentos esenciales, amparados igualmente en las leyes sobre patentes internacionales. Para Mkandawire (2004), la política social es un recetario que reclama mayor igualdad sin atacar el problema de los fallos distributivos. En la justificación del manejo social del riesgo, por poner un ejemplo, no se reconoce abiertamente que la actividad económica desregulada sea la principal causa del aumento de riesgos que enfrentan las comunidades pobres alrededor del mundo y que la pobreza y la vulnerabilidad se deban justamente a sus actividades y a las decisiones de política asociadas. Las instituciones internacionales deberían incluir en el manejo del riesgo, primeramente, mecanismos de protección contra las contingencias derivadas de la actuación de las empresas y las situaciones catastróficas originadas por ellas, situaciones que terminan socavando los ingresos de los menos favorecidos. Es decir, debería preguntarse cuánta vulnerabilidad es atribuible a la actividad transnacional descontrolada, calcular el riesgo a ella atribuible y diseñar políticas que impliquen a los actores causantes del daño.

En cambio, se observa una actitud aséptica que libra de toda culpabilidad a la actividad económica multinacional asociada con la globalización, al tiempo que *delinea un patrón global* en las propuestas justificativas de los cambios estructurales con una multiplicidad de *políticas globales*. En estos discursos es más importante la tranquilidad de los inversionistas privados que la forma en que objetivamente se pueda sacar de la pobreza a millones de personas del tercer mundo, modificando positivamente sus condiciones de vida. Estas estructuras permanecen inamovibles en el tiempo; disimuladas en un discurso que minimiza las necesidades humanas, que las reduce a la mera supervivencia cuando a pesar de todo, la magnitud de la pobreza y la indigencia siguen siendo fenómenos bastante arraigados, extensos y difíciles de erradicar. Para propósitos de política, las grandes líneas del nuevo paradigma de la política social adoptan una definición de necesidades básicas, a partir del umbral de supervivencia, que es por lo menos coincidente con la metodología más utilizada y promovida por las instituciones internacionales que prohíjan el concepto de pobreza absoluta como la base de la política social, pero embebida en la

formulación de «principios sociales» y «buenas prácticas de política social» para guiar a las autoridades en su intento por mejorar las condiciones sociales mínimas de las personas.

Estas líneas (umbrales) se convierten en el referente para la toma de decisiones en la política social, que con mecanismos de selección intenta llevarlos al umbral. Se infiere que una vez situados allí, basta con determinar la proporción de la población que está en la nueva situación. Con esos criterios más bien limitados dejan de ser pobres, pero, sobre todo, sin necesidades. La bondad de la política se juzga justamente con ese razonamiento.

Las formas concretas que adquiere la política social en la globalización, en líneas generales, son las *redes de seguridad social*, los *programas de protección social*, el *manejo social del riesgo*, la *focalización* y la *descentralización*. Con una característica en común. Preservan la inequidad distributiva en cuanto que no se modifica significativamente el vínculo entre la política social y la redistribución de los ingresos. Las políticas resultantes no alteran la estructura distributiva derivada de la actividad económica que permitiera equiparar los resultados distributivos. Ortiz y Cummins (2012) encuentran que «el quintil más rico de la población mundial recibe el 83% del ingreso total, y sólo un 1% llega a aquellos que están situados en el 20% más pobre» (p. vii). Véanse nuevamente las tablas 1 y 2 y la figura 1, para el caso de los Estados Unidos.



Figura 1. Desigualdad de ingresos en los Estados Unidos, 1910-2010.

La participación del decil superior en el ingreso nacional de los Estados Unidos cayó del 45% al 50% en los años 1910-1920 a menos del 35% en los años cincuenta (esta es la caída documentada por Kuznets); pasó entonces de menos del 35% en la década de 1970 al 45-50% en la década de 2000 a 2010. Fuentes y series: véase piketty.pse.ens.fr/capital21c.

Las *redes de seguridad social* son programas de transferencias focalizadas de recursos, diseñadas para proporcionar apoyo de ingresos a corto plazo a las personas pobres y vulnerables. Se intenta evitar que caigan por debajo de la línea de pobreza. Su finalidad consiste en amortiguar el impacto de las reformas estructurales, si bien son condicionadas al logro de la estabilidad macroeconómica como prerrequisito para el crecimiento. También se conocen como «asistencia social» o «transferencias sociales» (Monchuk, 2014). En el año 2015, a pesar de que cada país tenía por lo menos un programa relacionado con las redes de seguridad social, «cerca del 55% de 733 millones de personas pobres del mundo con necesidades severas carecían de cobertura de las redes de seguridad social. La mayoría de personas pobres permanecía por fuera del sistema» (World Bank, 2015). Según Townsend, «la intención de manejar un choque económico breve y agudo (asociado con los programas de ajuste) se convirtió en una miseria prolongada para grandes proporciones de la población» (2006, p. 46). Para Barrientos (2004) «los programas de asistencia pública y otras formas de redes de seguridad social, no estuvieron totalmente disponibles en los países en desarrollo y resultaron insuficientes para hacer frente al rápido aumento de la pobreza y la vulnerabilidad. Las redes de seguridad social a corto plazo tuvieron diversos grados de éxito, pero nunca se pretendió establecer las estructuras institucionales para garantizar nada más que paliativos a corto plazo» (p. 4). El escaso éxito que se le atribuye a las redes de seguridad social representó el ascenso de la *protección social* como una *nueva agenda*, un arreglo renovado de marcos conceptuales, herramientas analíticas, evidencia empírica, procesos de política nacionales, agencias poderosas y grandes nombres (Devereux y Sabates-Wheller, 2007). Al igual que las redes de seguridad social, los programas de protección social están encaminados a reducir la incidencia y la severidad de la pobreza, ante las contingencias que amenazan los niveles de vida básicos (Barrientos, 2010). Se refieren a niveles básicos de *consumo* y la adquisición de activos humanos y productivos, para que los pobres tengan una *ruta de escape a la pobreza persistente e intergeneracional* (Barrientos, 2010).

Es claro que con los programas de protección social, al igual que con las redes de seguridad social (IMF, 2016), se estructura una *estrategia global para la política social*, originada en el Banco Mundial (World Bank, 2012) y diseminada a través de los Bancos de Desarrollo Regional e instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Véase, por ejemplo, African Development Bank, 2011; Asian Development Bank, 2003; ECLAC, 2015; Barrientos e Hinojosa-Valencia, 2009).

El *manejo social del riesgo* es un enfoque conceptual muy influyente en los programas de protección social. Utilizado por el Banco Mundial *para la protección social* en el mundo globalizado, se anuncia como un nuevo marco conceptual que se origina en la necesidad de asistir a los individuos y los hogares para que gestionen mejor los riesgos de ingresos, pero compatibilizados con los programas de estabilización y ajuste estructural. Las estrategias de *prevención, mitigación y superación* se centran específicamente en las personas más pobres entre los pobres -que están por debajo o cerca de la línea de pobreza. Supone repensar el diseño y la implementación de las intervenciones públicas tradicionales en el mercado de trabajo, la seguridad social y las políticas de asistencia social.

Las estrategias adoptan todas ellas la *focalización*, es decir, la identificación, la inscripción y el monitoreo de los posibles beneficiarios. Va a ser un componente esencial y el principio organizador en la formulación del nuevo paradigma de la política social. La focalización, confrontada con el universalismo, se supone como una forma efectiva de identificar a los individuos más pobres, o aquellos grupos humanos más vulnerables frente a la incertidumbre económica y los riesgos sociales por los bajos ingresos. A partir de allí se definen transferencias y subsidios a los hogares para incrementar el poder de compra. El objetivo de la focalización es, como cabría esperar, *combatir la pobreza y la exclusión social*, racionalizando el gasto social.

Con la focalización, los programas de ayuda a los sectores excluidos están condicionados a la adopción de acciones para *mitigar* la pobreza absoluta (extrema). Una consecuencia inmediata de ello es la desarticulación de la *nueva* política social de su alcance nacional-universal, pero también se ha desvinculado de alguna idea de desarrollo a largo plazo, de las consideraciones teóricas, metodológicas y prácticas con respecto a la redistribución de la renta. Cuando la política social adopta como suyo el concepto de pobreza absoluta, la incapacidad de las personas de disponer los *recursos* suficientes para satisfacer sus *necesidades básicas*, cuando se focaliza hacia las personas más pobres, y adquiere un tinte de lástima y discriminación, difícilmente coadyuva a transformar las estructuras sociales basadas en la segmentación social que al mismo tiempo se ha interiorizado como el estado normal de las cosas. La pompa y la algarabía con que se presentan las políticas nuevas, los marcos de referencia, las agendas de investigación, las innovaciones en la política social, se ven empañadas por la cruda realidad. En más de cuarenta años de experimentar con variados modelos para mitigar la pobreza, la conclusión de Naciones Unidas no puede ser más contundente: el 80% de la población mundial no tiene acceso a la protección social (UN, 2012). Además, de acuerdo con Do Something (2015), 1.300 millones de personas viven en la extrema pobreza, es decir, con menos de US\$ 1,25 diarios.

Parece razonable suponer que estas teorías, principios metodológicos y políticas se aplican en aquellos lugares del mundo donde abundan los recursos naturales, que son explotados por las compañías multinacionales. Pero una parte considerable de la población es pobre o indigente, aguanta hambre o mueren a causa de ella, al tiempo que está privada de la infraestructura social más básica. Aun así, las agencias internacionales, los gobiernos individuales, informan continuamente sobre la constante reducción de la pobreza de un año a otro. Se tiene la certeza, empero, de que las condiciones sociales apenas se modifican. Para los actores institucionales ubicar un determinado número de personas sobre un umbral los convierte, de la noche a la mañana, en clase media.

6. CONCLUSIONES

Los actores institucionales, agrupados en las estructuras de poder global, son quienes en últimas definen, desde sus intereses políticos, estratégicos y económicos, las necesidades humanas. El reconocimiento arbitrario de necesidades se limita escasamente a algunas necesidades básicas que se acomodan dentro del estrecho marco de la racionalidad económica.

En esa dinámica, las necesidades se trasmutan en bienes con las características propias de los bienes privados y los usuarios en consumidores. Puesto que se reducen a cantidades, con la cuantificación se establecen igualmente los satisfactores y las formas de satisfacción material a través, preferentemente, del mercado. Dichas necesidades humanas se refieren invariablemente a un mínimo de supervivencia que, al ser monetizadas, instrumentalizan a los seres humanos.

La idea de necesidades básicas se relaciona estrechamente con el concepto de pobreza absoluta y el patrón de subsistencia. De allí resulta una política social mínima, básica o marginal, pero se convierte en el referente para las estrategias de lucha contra la pobreza. Una vez adoptada la idea de necesidades básicas y el concepto de pobreza absoluta, se determinan los umbrales mínimos o líneas de pobreza, para construir las bases de la política social, referida, igualmente a un mínimo de subsistencia. Este enfoque es la base teórica del modelo de bienestar residual de la política social, pero que se ha interpretado como un conjunto de instrumentos sutiles para el control social, preservando el *status quo* en lo tocante a la redistribución de la renta y la inmovilidad de las estructuras sociales.

Las formas concretas que adquiere la política social en la globalización, en líneas generales, son las redes de seguridad social, los programas de protección

social, el manejo social del riesgo, la focalización y la descentralización. Con una característica en común: preservan la inequidad distributiva en cuanto que no se modifica significativamente el vínculo entre la política social y la redistribución de los ingresos.

Las políticas resultantes no alteran la estructura distributiva derivada de la actividad económica que permitiera equiparar los resultados distributivos; igualmente, dejan inalterado el problema de la pobreza y la inequidad.

7. REFERENCIAS

- African Development Bank. (2011). *ADB and Social Protection: Challenges and Opportunities*. ADB: <http://hdl.handle.net/11540/957>
- Asian Development Bank. (2003). *Social Protection*. Mandalayong: Asian Development Bank.
- Balanya, B. (2000). *Europe Inc.: Regional Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*. London: Pluto Press.
- Banerjee S.; Chio V.; Mir R. (2009). *The Imperial Formations of Globalization: Towards an Anthropology of Globalization*. Cheltenham,: Edward Elgar.
- Barrientos, A. (2011). Social Protection and Poverty. *Journal of Social Welfare*, 20(3), 240-249
- Barrientos A.; Hinojosa-Valencia L. (2009). *A Review of Social Protection in Latin America*. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Batware, B. (2011). *The Rol of Multinational Corporations in the Democratic Republic of Congo*.
- Conflicts. Stadtschlaining: EPU.
- Baumeister R.; Leary M. (1995). The Need to Belong: Desite for Interpersonal Attachments as a Fundamental Human Motivation. *Psychological Bulletin*, 117(3), 497-529.
- Beder, S. (2006). *Suiting Themselves: How Corporations Drive the Global Agenda*. London: Earthscan.
- Booth, C. (1889). *Life and Labor of the People. First Series (i): East, Central and South London*. London: Macmillan.

- Bowlby, J. (1969). *Attachment, Attachment and Loss* (Vol. 1). New York: Basic Books.
- Bruce R.; Biersteker J. (2004). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carpenter, L. (2012). *Conflict Minerals in Congo: Blood Minerals and Africa's Under-Reported First World War*. Suffolk, Suffolk University.
- Chukwuemeka Ch.; Anazodo P.; Nzewi H. (2011). African Underdevelopment and the Multinationals: A Political Commentary. *Journal of Sustainable Development*, 4(4), 101-109.
- Crow, G. (2004). Conceptualizing State and Society. In P. Kennett (Ed.), *A Handbook of Comparative Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Cutler, A. (2004). *Private International Regimes and Interfirm Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DANE. (2016). *Pobreza Monetaria 2015: La Guajira*. Bogotá: DANE.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy and Governance*. London: Sage Publications.
- Do Something. (2015). 11 Factos About Global Poverty. Retrieved from: <https://www.dosomething.org/us/facts/11-facts-about-global-poverty>.
- Djelic M.; Kerstin S. (2006). Introduction: A World of Governance: The Rise of Transnational Regulation. *Transnational Governance Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge Univeristy Press.
- DNP. (2015) *Avances y Retos de la Política Social en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- ECLAC. (2015) *Toward Universal Social Protection*. Economic Comission for Latin America and the Caribbean. Santiago.
- Fedesarrollo. (2007). *Impacto de la inversión extranjera directa en Colombia: Situación actual y perspectivas*. Fedesarrollo, Bogotá:
- Fiske, S. (2004). *Social Beings: A Core Motives Approach to Social Psychology*. New York: John Wiley & Sons.
- Forbes. (2016, noviembre 22 2016). The World Billionaires. Retrieved from <http://www.forbes.com/billionaires/>.

- Gough I. (2000). *Welfare Regimes in East Asia and Europe*. Paper presented at the Toward a New Social Policy Agenda in East Asia. Parallel Session to the Annual World Bank Conference On Development Economics Europe 2000, Paris.
- Gliszczynski, M. (2017). *Global Social Policy*, 17(1), 98-100.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Heller, A. (1996). Una revisión de la teoría de las necesidades. Barcelona: Paidós.
- Hurrell A.; Woods N. (2002). *Inequality, Globalization, and World Politics*. New York: Oxford University Press.
- IDB. (2015). Poverty, Vulnerability and Middle Class in Latin America. Working Paper No. 591. Interamerican Development Bank, New York.
- ILO. (2014). *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. Geneva, ILO.
- IMF. (2016). *Adequacy of the Global Financial Finaancial Safety Net*. International Monetary Fund. Washington.
- Jiménez, W.G. (2012). «Constitucionalismo, Estado y Territorio en el contexto de la Globalización», *Revista Civilizar*, Vol. 12, No. 23, Universidad Sergio Arboleda, pp. 79-96.
- Joseph K.; Sumption, J. (1979). *Equality*. London: John Murray.
- Kennett, P. (2001). *Comparative Social Policy. Theory and Research*. Buckingham: Open University Press.
- Korten, D. (2015). *When Corporations Rule the World*. Oakland: Berret-Koehler Publishers, Inc.
- Lipsey R.; Sjöholm F. (2005). *The Impact of Inward FDI on Host Countries: Why Such Different Answers?* Washington: Institute for International Economics.
- Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivatiom. *Psychological Review* (50), 370-396.
- Monchuk, V. (2014). *Reducing Poverty and Investing in People: The New Role of Safety Nets in Africa*. *Directions in Development* Washington, D.C.: World Bank.
- OECD. (2002). *Foreign Direct Investmentfor Development: Maximising Benefits, Minimizing Costs*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development

- Ortíz I.; Cummins, M. (2012). *Desigualdad Global: La Distribución del Ingreso en 141 Países* Nueva York: UNICEF.
- Peyre, A. (2007). *Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes*. Retrieved from Geneva, United Nations.
- Pittman T.; Ziegler K. (2007). *Basic Human Needs* (Second ed.). New York: The Guilford Press.
- Radcliffe-Brown, A. (1940). On Social Structure. *The Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, 70(1), 1-12.
- Rivero, A. (1996). *De la Utopía Radical a la Sociedad Insatisfecha*. Barcelona: Paidós.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, (98), S71-S102.
- Rowntree, S. (2000). *Poverty: A Study of Town Life. Centennial Edition*. Bristol: Policy Press.
- Rundgren, H. (2014). *Attracting FDI as a Development Strategy: An Analysis of the Effects of Foreign Direct Investments on the Economies of Developing Countries*. Lund, Lund University.
- Sánchez, A. (2011). *El gas de La Guajira y sus efectos sobre el Departamento*. Cartagena: Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Sawyer S.; Terence, E. (2008). *Transnational Governmentality and Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multilateral Institutions and the State*. Retrieved from Ginebra: United Nations, Research Institute for Social Development.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Sen, A. (2003). *Development as Capability Expansion*. New Delhi: Oxford University Press.
- Steger, M. (2005). Ideologies of Globalization. *Journal of Political Ideologies*, 10(1), 11-30.
- Tendler, J. (2004). Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets, and What to do About it In T. Mkandawire (Ed.), *Social Policy in a Development Context*. Basingstoke: UNRISD/Palgrave Macmillan.

- The Economist. (2015). Africa's Natural Resources: Blood Earth. *The Economist*(Apr 11th).
- The Observer (Producer). (2015). How Developing Countries are Paying a High Price for the Global Mineral Boom.
- Titmus, R. (1974). *Social Policy, An Introduction*. London: George Allen and Unwin.
- Townsend, P. (1993). *The International Analysis of Poverty*. London: Routledge.
- Townsend, P. (2006). *Compendium of Best Practices in Poverty Measurement*. Retrieved from Rio de Janeiro: Expert Group on Poverty Statistics. Rio Group.
- Tsabora, J. (2014). Ilicit Natural Resource Exploitation by Private Corporate Interests in Africa's Maritime Zones During Armed Conflict. *Natural Resources Journal*, 54(1), 181-203.
- World Bank. (1990). *World Development Report 1990*. World Bank, Washington.
- UN (2012). *Social Protection: A Development Priority in the Post-2015 UN Development Agenda*. Geneva, ECA, ILO, UNCTAD, UNDESA, UNICEF.
- World Bank. (2012). *Managing Risk, Promoting Growth: Developing Systems for Social Protection in Africa. The World Bank's Africa Social Protection System, 2012-2022*. Washington, DC.: World Bank. The World Bank.
- World Bank. (2015). *The State of Social safety nets 2015*. Washington: The World Bank
- Zapata, J. (2009). *Coordinación y Gestión Territorial de la Política Social en Colombia*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.