

***CRISIS CLIMÁTICA Y POLÍTICAS SOCIALES
Del Estado de Bienestar al Estado Eco-Social***

Rubén M. Lo Vuolo

Diciembre 2022

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS



Monroe 2569, 1°A (C1428BLO) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
Teléfono/Fax: (54-11) 4834-9296 Email: ciepp@ciepp.org.ar – Web: <http://www.ciepp.org.ar>

Rubén M. Lo Vuolo es economista, Investigador Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Ciepp.

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no reflejar las opiniones de la Institución.

Rubén Lo Vuolo (2022): “Crisis climática y políticas sociales. Del Estado de Bienestar al Estado Eco-Social”

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor ©Rubén M. Lo Vuolo | Algunos Derechos Reservados Licencia *Creative Commons* Argentina Atribución – NoComercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



Resumen:

La crisis climática desafía tanto al conocimiento convencional en materia económica y social, como a los principios de organización y reglas operativas de las instituciones públicas. Debido a sus impactos en los ecosistemas naturales y sociales, la crisis climática genera nuevas formas de “riesgos sociales”, cuyo carácter global amenaza, de forma desigual, la vida en el planeta y el funcionamiento de los sistemas sociales. Todos los sistemas sociales enfrentan límites “internos” a su dinámica reproductiva, los cuales han sido identificados por diversas teorías económicas y sociales, pero también límites bio-físicos por las llamadas “fronteras planetarias”, de las que la crisis climática es una de las más importantes. En este contexto, los sistemas de protección social típicos de los Estados de Bienestar contemporáneos ven erosionar las bases de sostenimiento de su arquitectura y reclaman urgentes reformas para recuperar sus imperativos éticos y la eficacia en sus rendimientos. La noción de Estado Eco-Social aparece como una guía para esta tarea, y debería comprenderse como un arreglo institucional que persigue simultánea y explícitamente objetivos de protección social basados en principios tanto de equidad/justicia como de sostenibilidad/suficiencia. En este trabajo se discuten algunas cuestiones consideradas imprescindibles para abordar la transformación desde el Estado de Bienestar hacia un Estado Eco-Social.

Abstract:

The climate crisis challenges both conventional knowledge in economic and social matters, as well as the principles of organization and operating rules of public institutions. Due to its impacts on natural and social ecosystems, the climate crisis generates new forms of “social risks”, whose global nature threatens, in an unequal way, life on the planet and the functioning of social systems. All social systems face internal limits to their reproductive dynamics, which have been identified by various economic and social theories, but also bio-physical limits due to the so-called “planetary boundaries”, of which the climate crisis is one of the more important. In this context, the typical social protection systems of contemporary Welfare States are suffering the erosion of the support of its architecture and demand urgent reforms to recover their ethical imperatives and efficiency in their performance. The notion of Eco-Social State appears as a guide for this task, and should be understood as an institutional arrangement that simultaneously and explicitly pursues social protection objectives based on principles of both equity/justice and sustainability/sufficiency. This paper discusses some issues considered essential to address the transformation from the Welfare State to an Eco-Social State.

ÍNDICE

1	Introducción: crisis climática, riesgos sociales y cuestión social.....	5
1.1.	Sistemas sociales complejos y abiertos a su entorno.....	7
1.2.	De la cuestión social a la cuestión socio-ambiental.....	9
2	Crisis climática: responsabilidades e impactos desiguales	11
3	Consumo, preferencias y necesidades humanas básicas	14
4	Sostenibilidad y economía ecológica	16
5	Crecimiento verde y pos-crecimiento	19
6	Del Estado de Bienestar al Estado Eco-Social	22
6.1	Políticas de mitigación y adaptación frente a la crisis climática	23
6.2	Del aseguramiento al principio de precaución; de la compensación a la prevención.....	25
6.3	Una difícil transición.....	27
6.4	La urgente necesidad de establecer prioridades sobre lo que debe preservarse.....	28
6.5	Des-mercantilización de los recursos comunes e inversión eco-social	30
6.6	Ingreso universal e incondicional, reducción de los tiempos de trabajo en el empleo y provisión pública de bienes y servicios sociales	31
6.7	Disminución y distribución progresiva del consumo	32
7	Una nueva agenda de investigación para un Estado Eco-Social.....	34
8	Referencias bibliográficas	37

CRISIS CLIMÁTICA Y POLÍTICAS SOCIALES

Del Estado de Bienestar al Estado Eco-Social

“Cae una gota de agua, grande, gorda, haciendo un agujero en la tierra y dejando una plasta como la de un salivazo. Cae sola. Nosotros esperamos a que sigan cayendo más y las buscamos con los ojos. Pero no hay ninguna más”

Juan Rulfo “*Nos han dado la tierra*”.

Rubén M. Lo Vuolo¹

1 Introducción: crisis climática, riesgos sociales y cuestión social

La crisis climática desafía tanto al conocimiento convencional en materia económica y social, como a los principios de organización y reglas operativas de las instituciones públicas en todos los órdenes de los sistemas sociales. Entre otras cuestiones, y debido a sus impactos en los ecosistemas naturales y sociales, la crisis climática genera nuevas formas de “riesgos sociales”, cuyo carácter global amenaza, de forma desigual, la vida en el planeta y las formas de existencia y funcionamiento de los sistemas sociales.

Los riesgos sociales vinculados a la crisis climática comparten ciertas características con los riesgos sociales que tradicionalmente son atendidos por las instituciones² de los Estados de Bienestar o Estados Sociales del capitalismo organizado a lo largo del siglo XX. Pero también difieren en muchos aspectos esenciales.

Los riesgos sociales tradicionales se vinculan con “contingencias sociales”³ que afectan a una población localizada en un determinado territorio y, en particular, a la fuerza laboral. Estas contingencias son previsibles y perjudican, con diferentes probabilidades, a las personas que participan en los procesos económicos y sociales: vejez, desocupación, cargas familiares, accidentes laborales, educación, salud, etc. Así, la presencia de este tipo de riesgos sociales derivó en la construcción de instituciones sociales que buscan la reparación (y/o compensación) de los eventuales daños producidos sobre las personas (y grupos familiares).

De hecho, la mayor parte de los derechos sociales se han construido como complemento de los derechos laborales, lo cual ha transformado a la relación de empleo mercantil no tanto en un derecho sino más bien en una obligación para poder vivir con cierta protección social. A los efectos de este trabajo, lo que interesa resaltar es que a lo largo de la historia se han creado mecanismos para atender el problema del uso, desgaste y pérdida de la vida por la incorporación mercantil del trabajo humano al sistema económico.

¹ Agradezco a Maristella Svampa por sus comentarios críticos a una versión previa de este trabajo, cuyo contenido es de total responsabilidad del autor.

² Para este trabajo, las instituciones sociales pueden comprenderse simplemente como sistemas durables de reglas sociales que estructuran las relaciones sociales.

³ Para una discusión del concepto de contingencia social en relación con las instituciones de seguridad social, ver Paganini 1987.

Por su parte, los riesgos sociales vinculados a la crisis climática también afectan a las personas que participan de los procesos económicos y sociales. Sin embargo, en contraste con los riesgos sociales tradicionales, los vinculados con la crisis climática son de alcance global, sus daños son en gran medida imprevisibles, difíciles de individualizar y casi imposibles de reparar o incluso compensar. Estos riesgos sociales representan amenazas propias de una “incertidumbre estructural” que impide la ponderación de sus daños, los cálculos de probabilidad de su ocurrencia sobre cada persona y por lo tanto la posibilidad de “asegurarse” contra los mismos (Lo Vuolo 2021a).

También es diferente el ambiente con el cual deben interactuar los sistemas institucionales que busquen la protección contra los riesgos sociales tradicionales y los vinculados a la crisis climática. Así, las instituciones del Estado de Bienestar se construyeron y son fuertemente dependientes del crecimiento de los sistemas económicos termo-industriales. Desde finales del siglo XVIII los combustibles fósiles han provisto la energía indispensable para la actividad económica y, en particular, para la actividad industrial. Así, fueron (y siguen siendo) la energía que alimenta el motor del crecimiento económico, la acumulación de capital, el financiamiento del Estado fiscal, el empleo, etc. De este modo, los combustibles fósiles permitieron aumentar los recursos materiales que nutren a las instituciones de los Estados de Bienestar, las cuales fueron incorporando gradualmente la cobertura de nuevos riesgos sociales, de grupos de población cubiertos, tipos y niveles de beneficios, etc.

Sin embargo, este modo de organización económica y social, al mismo tiempo que creaba riqueza material para alimentar tanto el consumo privado como el de los bienes y servicios públicos provistos por las instituciones sociales, fue provocando daños irreparables y acumulativos al entorno ambiental. Estos daños representan hoy la principal amenaza para la continuación de la vida en el planeta y de los propios sistemas sociales tal y como los conocemos. De aquí se deriva la sentencia de “insustentable” para las actuales formas de vida y de organización de las sociedades.

Así, los sistemas económicos y sociales no sólo enfrentan límites “internos” a su dinámica reproductiva, los cuales han sido identificados por diversas teorías económicas y sociales, sino también límites bio-físicos determinados por las llamadas “fronteras planetarias”, de las que la crisis climática es una de las más importantes (Lo Vuolo 2021b). Estos límites a la reproducción económica y social condicionan el funcionamiento presente y futuro de las instituciones de los sistemas de protección social, en tanto los mismos son fuertemente dependientes del crecimiento de la economía, del empleo, de los recursos fiscales, la acumulación de capital, etc.

Por estos y otros motivos, los sistemas de protección social enfrentan hoy el desafío de proteger tanto contra los riesgos sociales tradicionales y como contra los nuevos riesgos sociales vinculados a la crisis ambiental. Además, deben hacerlo en un contexto de freno al crecimiento económico y aumento sostenido de la desigualdad. De hecho, el crecimiento económico y sus eslabonamientos, que históricamente fueron las condiciones necesarias para el desarrollo y funcionamiento de las instituciones del Estado de Bienestar tradicional, hoy son parte del problema que debe ser atendido para proteger a la población de los riesgos vinculados a la crisis ambiental.

Para comprender lo anterior, es imprescindible visualizar el funcionamiento de los sistemas sociales contemporáneos como sistemas complejos que están abiertos a sus ambientes internos y externos, con los cuales está en permanente interacción y adaptación mutua (Cutri y Lo Vuolo 2006). De este modo se trata de sistemas que, si bien son capaces de auto-reproducirse, lo hacen condicionados a diversos elementos que establecen límites precisos tanto para su estabilidad como para su existencia. En esta complejidad, los sistemas de protección social cumplen funciones precisas y están también limitados en la búsqueda de sus objetivos fundantes.

1.1. Sistemas sociales complejos y abiertos a su entorno

En estas cuestiones, cabe recordar que, al analizar el llamado “capitalismo de organización” o “capitalismo tardío”, Jurgen Habermas (Habermas 1973) presenta a los sistemas sociales como sistemas complejos, abiertos y organizados en tres subsistemas diferenciados que interactúan entre sí: 1) el “económico”, organizado por el mercado y dinamizado por la búsqueda de ganancias económicas y la acumulación del capital; 2) el “político”, organizado por normas de derecho y dinamizado por las instituciones de gobierno de los Estados; y 3) el “social”, organizado por sistemas de valores culturales e ideológicos y dinamizado por normas, instituciones y estímulos para el trabajo humano en ámbitos de vida diferentes al mercado.

Cada subsistema cumple funciones determinadas e irreemplazables para la integración y el funcionamiento del conjunto del sistema social. Se trata de sistemas autopoieticos que tienen capacidad para adaptarse a cambios, reproducirse y mantener la estabilidad en su interacción con el entorno. Pero como existen contradicciones entre los distintos subsistemas sociales, la estabilidad y la propia legitimidad de los mismos, y del conjunto, no está garantizada. Así, los sistemas sociales registran de forma recurrente crisis y procesos de adaptación para evitar su desintegración.

En particular, en este modo de análisis, a las políticas sociales se les otorga la función de garantizar la “legitimidad de masas” para con el orden social jerárquico. En otras palabras, gracias a los rendimientos de los sistemas de protección social, la población regulada institucionalmente convalida o no el orden jerárquico establecido. Un problema, es que tanto los sistemas de protección social como el resto de los sistemas sociales pueden sufrir de “crisis de integración sistémica” que pueden derivar en “crisis de integración social”.

Desde el punto de vista de la integración sistémica, los sistemas sociales son considerados desde el ángulo de su capacidad para mantener sus límites y la continuidad de su existencia, controlando la complejidad de un ambiente inestable; aquí, los sistemas sociales son observados atendiendo a sus rendimientos y a los procesos de autogobierno específicos de un sistema autorregulado. El concepto de integración social, por su parte, refiere a aquellos sistemas institucionales en donde se socializan sujetos hablantes y actuantes, a los fundamentos consensuales o estructuras normativas; en este caso, la crisis asume la forma de desintegración de las instituciones sociales (Habermas 1973, 3-4; Lo Vuolo y Barbeito 1998, anexo). Las crisis de integración sistémica emergen como resultado

de un déficit de racionalidad de los arreglos institucionales; las crisis de integración social devienen del déficit de legitimación de dichas instituciones⁴.

Este tipo de análisis es revisado más recientemente por Wolfgang Streeck (Streeck 2014), quien señala principalmente dos cuestiones: 1) que más importante que la legitimación de masas, para mantener la estabilidad y la integración en el capitalismo, importa la legitimación del capital que se expresa principalmente en la inversión; 2) que las contradicciones internas de la reproducción capitalista deriva en crisis que se han ido posponiendo gracias a acciones específicas como el déficit fiscal, el endeudamiento, etc. En fin, que las amenazas de las recurrentes crisis de racionalidad sobre la integración social del modo de organización del capitalismo democrático siguen presentes y no hay fundamento para sostener que seguirán resolviéndose más allá del corto plazo y con ciertos medios espurios.

Esta afirmación cobra más sentido cuando se incorpora el entorno natural que contiene y con el cual interactúan los sistemas sociales. Así como cada subsistema social tiene como ambiente al resto de los subsistemas, el conjunto está contenido por el sistema planetario.⁵ Esta comprensión no suele considerarse en los análisis económicos y sociales, en tanto los sistemas naturales se incorporan simplemente como “insumos” o inputs del sistema económico, que los incorpora para la realización de los procesos de valorización del capital (Lo Vuolo 2021b).

Este estrecho razonamiento oculta que, esta forma de incorporación, al mismo tiempo va generando, además del agotamiento de los recursos naturales, “residuos” y daños al medio ambiente natural que son acumulativos y en muchos casos irreparables. En otras palabras, los daños al “envase” que contiene a los sistemas sociales va dañando sistemáticamente al contenido.

La contabilidad convencional de los procesos económicos ha ocultado estos problemas porque sólo registra los supuestos “valores económicos agregados” en dichos procesos, considerando los costos directos de incorporación de recursos naturales y los precios finales de los bienes y servicios resultantes. Pero no registra los costos para todo el sistema social y para el entorno natural derivados de los daños producidos en el medio ambiente que es imprescindible para la vida y para continuar los propios procesos económicos y sociales. Estos costos se ocultan o se reconocen con el eufemismo de “externalidades negativas”⁶, cuyo impacto se diluye en el tiempo y en el espacio.

⁴ En estas cuestiones, el análisis de Habermas no difiere mucho del de Niklas Luhman (Luhmann 1998), aunque es conocida su disputa en torno al modo en que los sistemas sociales mantienen la integración social. Muy brevemente, la teoría sociológica de Habermas toma como punto de partida las acciones e intenciones de los participantes. Luhmann, por su parte, toma como punto de partida las operaciones de sistemas autorregulados que mantienen su identidad frente a un entorno.

⁵ Esta complejidad puede graficarse con la figura del “donut” [*doughnut*] o salvavidas” [*lifebelt*] planteada por Kate Raworth (Raworth 2017).

⁶ La idea de externalidades remite a todos los efectos secundarios (positivos o negativos) que se producen como resultado de una actividad económica y que no quedan reflejados ni en los costos ni en los precios de los bienes y servicios producidos. Se asume que las externalidades negativas se transfieren como costos y las positivas como beneficios a agentes que no participan directamente en la actividad económica principal; el ejemplo típico del primer caso es la contaminación ambiental y en el segundo ciertas actividades científicas, artísticas o de labor comunitaria.

Esta práctica ha servido para ocultar lo que ya es una evidencia contundente: la acumulación exponencial de estos daños ha llevado a traspasar límites considerados infranqueables para el sostenimiento de la vida tal y como la conocemos en el planeta Tierra (Lo Vuolo 2021b, Rockström et al. 2009). Esto no es una consecuencia inevitable de un proceso natural, sino un resultado lógico del modo de organización de los sistemas sociales en la llamada era del “Antropoceno”.⁷ En particular, del modo en que el capitalismo termo-industrial se ha ido expandiendo y “colonizando” al resto de los componentes de los complejos sistemas sociales y naturales, transformándolos en “mercancías” disponibles para la acumulación de capital.

1.2. De la cuestión social a la cuestión socio-ambiental

Para comprender lo anterior, es útil retomar ciertos razonamientos de Marx. Desde su visión, los estímulos principales para la producción de bienes y servicios en el sistema capitalista son la búsqueda de ganancias y la acumulación de capital. Para ello, en el sistema económico se producen “valores de uso” para atender necesidades (y deseos) de las personas, pero bajo la forma de mercancías que se vuelven “valores de cambio”. Así el sistema económico ha ido “mercantilizando” toda la actividad humana. La teoría económica ortodoxa apoyó estos procesos designando a todo lo existente como “capital” capaz de ser valorizado en el mercado, incluyendo al “capital humano” y al “capital natural”.

Los peligros para las personas y las sociedades de estos procesos de colonización mercantil de todos los órdenes de vida ya fueron advertidos por Karl Polanyi (Polanyi 1992; Fraser 2012), quien señala que la fuerza de trabajo es una “mercancía ficcional”, porque no se produce (ni reproduce) para ser vendida. La fuerza de trabajo se transforma en mercancía por la forma en que es incorporada a la dinámica del sistema capitalista. Pero la fuerza de trabajo no puede separarse de todas las otras formas y estímulos que caracterizan a la vida humana. Por lo tanto, su transformación en mercancía deriva en una profunda inseguridad y amenaza para la vida de las personas y para la propia reproducción social. Esta suerte de “aporía” constituye lo que se ha denominado la “cuestión social” de las sociedades capitalistas, cuya evolución puede rastrearse observando la evolución de la relación asalariada (Castel 2009).⁸

La cuestión social es el elemento principal que justifica la construcción de las instituciones del Estado de Bienestar, las cuales buscan otorgar protección a las personas frente a los riesgos sociales que enfrentan por la mercantilización de su fuerza de trabajo. Por eso, al analizar los distintos “modelos” de Estados de Bienestar que han construido los países, una de las dimensiones más relevantes de la comparación es el grado de des-mercantilización de los sistemas institucionales que ofrecen cobertura para los riesgos sociales (Esping-Andersen 1990).

⁷ Para una comprensión del concepto de Antropoceno y sus implicancias para países de América Latina, ver Svampa 2019.

⁸ Como lo explicamos en otro trabajo (Lo Vuolo et al. 1999), este modo de observación ayuda a comprender los problemas de las llamadas políticas “contra la pobreza” y las distintas “zonas de vulnerabilidad” en las que viven los diversos grupos de población en las sociedades contemporáneas.

La idea de mercancía ficcional también puede aplicarse para entender la “cuestión ambiental”. La Naturaleza tampoco fue creada ni se reproduce para incorporarse como mercancía en los sistemas sociales. Es el modo de organización del sistema capitalista el que la transforma en mercancía para incorporarla como “insumo” de los procesos económicos y sociales. Al igual que sucede con la fuerza de trabajo, al ser transformada en mercancía, la Naturaleza sufre daños irreparables que adquieren un carácter global y amenazan la propia reproducción de la vida en el planeta Tierra.

Bajo este modo de observación del problema, se puede comprender la conexión entre los “riesgos sociales” tradicionales y los “riesgos socio-ambientales” en la era del Antropoceno. Ya no es solo la vida humana (cuestión social) sino también el conjunto de la vida en el planeta (cuestión ambiental) la que sufre daños por el modo de organización de los sistemas económicos y sociales. Y no son daños compensables y mucho menos reparables (cuestión social) sino que son daños impredecibles, acumulativos y muy difícil de compensar y mucho menos de reparar (cuestión ambiental).

Lo anterior advierte sobre las deficiencias de los actuales sistemas de protección social para ocuparse de estos problemas. Así como el Estado de Bienestar tuvo que desmercantilizar ciertas dimensiones de la fuerza de trabajo para garantizar su protección, se vuelve necesario un nuevo modo de organización, que podría denominarse Estado “Eco-Social”, que des-mercantilece no sólo ciertas dimensiones de la fuerza de trabajo sino también a la Naturaleza, para alcanzar una protección integral de la vida.

Así, la noción de Estado Eco-Social aparece como una guía para la reorganización de los sistemas sociales cada vez más desiguales y sometidos a los límites biofísicos de su entorno natural. Es una noción que busca recomponer los imperativos éticos e ideológicos del Estado de Bienestar, pero reconociendo la imposibilidad de hacerlo con los principios de organización y reglas operativas actualmente vigentes. En breve, el Estado Eco-Social debería comprenderse como un arreglo institucional que persigue simultánea y explícitamente objetivos de protección social basados en principios tanto de equidad/justicia como de sostenibilidad/suficiencia.

Lamentablemente, aun cuando las elites políticas y económicas han incorporado a su retórica la cuestión de la crisis climática, en la práctica es muy poco lo que han hecho para atenderla y mucho menos para reformar las instituciones sociales que ven amenazados sus rendimientos. Teniendo en cuenta lo anterior, en lo que sigue me ocupo de discutir algunas cuestiones que considero imprescindibles para abordar la transformación desde el Estado de Bienestar hacia un Estado Eco-Social. Para ello, es necesario reconocer tres cuestiones centrales.

En primer lugar, que el riesgo ambiental debe incorporarse como uno de los principales riesgos sociales que amenazan la vida de las personas, de las sociedades y del planeta tierra. En segundo lugar, que muchos de los objetivos que dieron origen a los Estados de Bienestar siguen teniendo justificación pero que las reglas operativas construidas para alcanzarlos ya no son efectivas, tanto por sus propias contradicciones internas como por los crecientes desafíos que imponen las fronteras planetarias. En tercer lugar, que esta transformación es imprescindible porque en caso de no abordarse racionalmente no sólo que los daños serán inconmensurables y con impactos muy desiguales, sino que además los

sistemas sociales contemporáneos serán transformados de forma irracional y siguiendo los intereses particulares de los grupos más poderosos⁹.

2 Crisis climática: responsabilidades e impactos desiguales

El impacto actual y previsto de la crisis climática sobre la vida en las sociedades contemporáneas, es contundente y desigual. Como ejemplo, basta recordar las conclusiones del Informe sobre el Desarrollo Humano de 2011, donde se presentan los resultados de simulaciones realizadas para analizar los efectos del calentamiento global sobre el Índice de Desarrollo humano (IDH):

“Las simulaciones realizadas para este Informe sugieren que, para el año 2050, el IDH podría haber bajado en 8% con respecto al nivel de referencia (y en 12% en Asia Meridional y África Subsahariana), en un escenario de “desafío medioambiental” que capture los efectos adversos del calentamiento global sobre la producción agrícola, el acceso a agua potable y saneamiento mejorado y la contaminación. En un marco hipotético de “desastre ambiental” más adverso, que prevé deforestación generalizada y degradación del suelo, drástica reducción de la biodiversidad y aumento fuerte y sostenido de fenómenos climáticos extremos, el IDH mundial podría ubicarse alrededor de 15% por debajo del nivel de referencia proyectado ... Estas proyecciones sugieren que, en muchos casos, los más pobres son y seguirán siendo los más afectados por las consecuencias del deterioro ambiental, pese a que su contribución al problema es mínima” (PNUD 2011, p. 2-3).

Estudios más recientes llegan a conclusiones similares y destacan que los principales perjudicados por la crisis climática son los grupos de población más pobres y vulnerable (Lankes et al. 2022). Más aún, se señala que la contaminación ambiental puede ser en sí misma causa de la pobreza; por ejemplo, quienes han nacido expuestos prenatalmente a la contaminación ambiental registran una mayor probabilidad en su vida adulta de ser pobres y alcanzar menos años de educación (Persico 2022).

Estos y otros estudios refutan un argumento frecuentemente esgrimido contra las políticas que buscan la mitigación y adaptación a la crisis climática: que perjudican a los más pobres en tanto frenan el crecimiento económico. Es que la visión convencional sostiene que el crecimiento económico es condición necesaria (e incluso suficiente) para resolver la pobreza masiva gracias a que se aumenta el empleo, los ingresos y los recursos fiscales. Por el contrario, cada vez hay más evidencias para sostener una relación causal diferente.

En primer lugar, es claro que, aun cuando el crecimiento económico ha permitido aumentar ingresos y el bienestar de muchas personas, no ha resuelto la pobreza y mucho menos la desigualdad. Esto no sólo explica la mayor preocupación por la asistencia a los pobres en desmedro de la preocupación por la desigualdad, sino que es uno de los elementos que explican la despreocupación por la relación entre el régimen de crecimiento económico vigente y los daños medio ambientales. Esta despreocupación también oculta un hecho irrefutable: las personas pobres y más vulnerables seguirán siendo las que más sufran los daños ambientales. Insuflando el crecimiento económico no hay garantía de terminar con la

⁹ En UNRISD 2022 se documenta y analiza extensamente la necesidad de cambiar las relaciones de poder existentes si se pretende un nuevo contrato eco-social.

pobreza; por el contrario, de continuar con este régimen de crecimiento económico, los grupos más desfavorecidos profundizarán sus carencias como resultado de su mayor vulnerabilidad frente a los daños ambientales.

De esta forma, la irrefutable presencia de los límites de las fronteras planetarias, termina de desbaratar la llamada “teoría del derrame” [*trickle-down effect*] que ha alimentado el discurso y las políticas públicas de casi un siglo. Más allá de que son muy cuestionables las relaciones que suelen plantearse entre crecimiento económico y distribución del ingreso y la riqueza¹⁰, no hay ninguna posibilidad de terminar con la pobreza y mucho menos con la desigualdad distributiva con crecimiento económico.

Asimismo, es un error pensar que sólo se verán afectados los grupos que son directamente golpeados por eventos naturales (como inundaciones) y/o quienes verán alterado su régimen de producción de alimentos. También sufrirán las áreas urbanas por cuestiones como el calor extremo, mayores precipitaciones, contaminación, escasez de agua, etc. A lo anterior se suman efectos difíciles de cuantificar como migraciones masivas más potentes y desesperadas que las que se observan actualmente.

El grado de vulnerabilidad depende de muchos factores, incluyendo características personales como la edad, salud, riqueza, etc. Pero también depende del lugar donde viven las personas tanto por los impactos directos como por el tipo de sistema de protección social vigente. En términos generales, todo indica que no serán los más afectados aquellos países que cargan con la mayor responsabilidad por la degradación del medio ambiente. En la práctica, existe una suerte de relación inversa entre responsabilidad en la generación del problema y daños derivados del mismo.

Está probada la mayor responsabilidad de los países más industrializados, que en general se ubican en el hemisferio Norte, en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Justamente porque son los que han avanzado mucho más en el desarrollo del modelo termo-industrial y con ello han podido aumentar ingresos, consumo y riqueza económica. Puede afirmarse que ese aumento se hizo a costa de transferir daños irreparables en el tiempo y en el espacio al resto: se estima que los países centrales son responsables por cerca de la mitad de los GEI acumulados en la atmósfera.

Frente a esta evidencia, se sugiere que, en los últimos años, como resultado de transferencia de las unidades productivas hacia países periféricos, ha ido bajando la responsabilidad de los países centrales en la emisión de GEI. Esta conclusión debe ser relativizada. Lo cierto es que cada vez hay mayor discrepancia entre las emisiones provocadas por los sistemas productivos en un territorio y la “huella de carbono” del consumo en ese mismo territorio debido a un doble proceso. Por un lado, a la subcontratación y traslado de una parte cada vez mayor de la producción industrial desde los países centrales hacia países periféricos con menor costo laboral y fiscal. Pero, por otro lado, el grueso de esa producción realizada en países periféricos viaja para abastecer el consumo de los países centrales ricos, por lo cual se observa un desacople entre las huellas de carbono de la producción y el consumo en cada país.

En términos generales, Europa, EE. UU. y Japón consumen bienes y servicios que contienen muchas más emisiones de las que se producen en esos países, mientras que el resto

¹⁰ Discuto estas contradicciones en Lo Vuolo 2009.

del mundo, y en particular China y otras economías consideradas emergentes, incurren en emisiones territoriales más altas de lo que se consume en su territorio (Chancel 2021). De este modo, a nivel global, se conectan las desigualdades distributivas de ingresos y riqueza con las desiguales responsabilidades en la contaminación ambiental. Por un lado, los países periféricos más pobres generan mayor contaminación a cambio de mayores ingresos, empleo, ganancias. Por otro lado, los países centrales más ricos bajan su nivel de contaminación desde el sector productivo, pero consumen productos de procesos contaminantes realizados a menor costo en países periféricos.

Las desigualdades son mayores si en lugar de considerar el total de emisiones se tienen en cuenta los registros per cápita. Así, en África Sub-Sahariana las emisiones per cápita anuales equivalen a 1.6 toneladas por año, representando un cuarto del promedio mundial. En el otro extremo, en EEUU, las emisiones per cápita anuales son de 21 toneladas (tres veces el promedio mundial). América Latina, por su parte, registra 4,8 toneladas. Las desigualdades son también llamativas si se considera la responsabilidad de los distintos estratos de distribución de ingresos. Desde 1990, la mitad inferior de la escala en la distribución de ingresos de la población mundial aportó 16% del crecimiento de las emisiones en el mundo, mientras que el 1% superior (77 millones de personas) fue responsable de 21% del crecimiento de las emisiones (Chancel 2021). Así, debe reconocerse la correlación directa entre países ricos y acumulación de GEI y entre personas ricas y huella de carbono derivada de sus consumos (Chancel 2021, Chancel y Piketty 2015).

Pese a no tener la responsabilidad mayor en las emisiones, los hogares de bajos ingresos en todo el mundo serán los más afectados porque suelen vivir en áreas de mayor riesgo, tierras marginales y llanuras aluviales; tienen menos recursos para hacer frente a las amenazas y daños de la crisis climática, son más vulnerables en salud, tienen menor cobertura de seguros sociales y privados, etc. Basta observar recientes desastres relacionados con el clima en países centrales para comprender esta cuestión distributiva.

Sin embargo, los países centrales y los grupos más opulentos en todo el mundo no parecen ser los más afectados por la crisis climática y además son los que tienen mayores recursos para enfrentarla. De hecho, la mayoría de las políticas públicas de mitigación que hoy se discuten están pensadas teniendo en cuenta los problemas de los países centrales: por lo tanto, una consecuencia probable es que acentúen las desigualdades globales. Esto se debe, entre otras cosas, a que las estrategias políticas existentes mantienen las diferencias de consumo de energía entre países centrales y periféricos (Hickel y Slameršak 2022). Además, los países centrales cuentan con instituciones de protección social más sólidas y con amplia cobertura, mientras que en los países periféricos ni siquiera se llegó a construir Estados sociales robustos.

Sin embargo, es un error sostener que las políticas para hacer frente a la crisis climática son un problema del “Norte” dada su mayor responsabilidad, y que los países periféricos no deben ocuparse del problema sino seguir buscando el crecimiento económico. Esto es cierto, pero la crisis ambiental y sus efectos devastadores sobre la vida es más un problema del “Sur” donde, además de los impactos ambientales directos, existen menores herramientas y recursos para enfrentarla.

Lo anterior refuerza la idea de que el problema es global, pero con responsabilidades e impactos muy desiguales. Esto es parte de la explicación de la falta de respuesta

dimensionada con la gravedad del problema, porque no sólo que las responsabilidades se diluyen, sino que son necesarias transferencias de recursos desde los países centrales a los periféricos si se quiere realmente afrontar globalmente el problema. La experiencia histórica muestra que esto siempre ha sido difícil y que la esporádica ayuda ha estado siempre “condicionada” a ciertas políticas que no necesariamente han favorecido a los países periféricos.

3 Consumo, preferencias y necesidades humanas básicas

De lo anterior se concluye que, al momento de discutir responsabilidades en la emisión de GEI, y pensar políticas al respecto, es recomendable tomar en cuenta el balance neto entre consumo y producción en un determinado territorio (IPCC 2014, Chancel 2021). El consumo de las sociedades más opulentas y los grupos más ricos es el indicador clave para entender las responsabilidades y la relación causa-efecto del problema ambiental. De aquí, también puede inferirse que la pretensión de “igualar” el consumo de los países más opulentos es imposible de soportar por el planeta en el que vivimos.

Por estas razones, la cuestión del consumo debería colocarse en el centro del análisis. Esto es así, porque: 1) los estímulos y las formas de consumo empujan la producción contaminante; y 2) dadas las desigualdades distributivas, mientras ciertos grupos gozan de elevados niveles de consumo, otros no acceden a niveles básicos para la vida en sociedad; 3) los patrones de consumo de países y personas con altos ingresos generan un efecto “imitación” hacia los grupos más desfavorecidos que aspiran permanentemente a alcanzar esos consumos. La combinación entre estos elementos promueve un uso irracional de los recursos y complica, o directamente hace imposible, la lucha contra la crisis climática.

En gran medida, estas cuestiones se vinculan con uno de los principios de organización económica y social más definitorios del funcionamiento de los sistemas sociales contemporáneos: el apotegma ortodoxo que entiende que el consumo debe ser orientado por las preferencias y deseos subjetivos que las personas expresan en el mercado¹¹. Este tipo de apotegma hace tiempo es criticado por múltiples motivos: irracionalidad en el uso de recursos, endogeneidad y adaptabilidad de las preferencias individuales, falta de un espectro amplio de elección para la mayoría de la población, incapacidad de proyectar las preferencias futuras (que son las que interesan para la crisis climática), etc. (Gough 2015).

Entre tantas críticas hay evidencias para sostener que el conocimiento de los consumidores no es completo y que su racionalidad no es perfecta, de forma tal que las preferencias cambian y se adaptan según las opciones que están disponibles y las instituciones que influyen los valores, gustos y elecciones personales. También hay evidencias para sostener que, para la mayoría de las personas, el crecimiento del ingreso y del consumo por encima del necesario para satisfacer ciertas necesidades humanas, está

¹¹ Este apotegma se basa en el supuesto difundido por la economía ortodoxa que considera la presencia de “funciones de preferencia dadas y completas” para las personas en su papel de agentes económicos, junto con el estímulo excluyente que promueve la búsqueda de la maximización de la utilidad individual por vía del consumo.

débilmente asociado con el bienestar subjetivo.¹² Mucho menos cuando para obtener esos ingresos se deben hacer sacrificios que afectan otras actividades humanas valiosas y la propia salud.

Además, y en relación directa con el tema que nos ocupa, cuando la dinámica económica se subordina a las preferencias subjetivas (y al poder asimétrico de demanda), no hay posibilidad de considerar cuestiones inter-temporales e inter-generacionales. Por ejemplo, el consumo presente no puede revelar las preferencias de las generaciones futuras. Por lo tanto, la satisfacción de las preferencias subjetivas de quienes hoy tienen poder de demanda puede limitar y hasta impedir la satisfacción de las necesidades más básicas de las generaciones futuras. Y esto precisamente lo que sucederá si se siguen sosteniendo los patrones de consumo contaminantes de la actualidad, cuyo impacto en el medio ambiente augura restricciones de consumo y a reducción de las condiciones de vida para las próximas generaciones.

En fin, las preferencias subjetivas no proporcionan una concepción y una medida lógica del bienestar humano, mucho menos cuando debemos considerar el bienestar a escala global e intergeneracional. De aquí se sigue que hay sólidos argumentos para defender la hipótesis de que es necesario reconfigurar de forma colectiva tanto el volumen como las formas actuales del consumo si se quiere afrontar la crisis climática. Esto lleva a establecer prioridades entre los bienes y servicios que satisfacen los deseos y las necesidades de las personas.

Estas cuestiones fueron detectadas tempranamente en la reflexión latinoamericana. Por ejemplo, Manfred Max-Neef (Max-Neef 1986) definió una matriz de necesidades humanas básicas y además postuló que no existe correlación alguna entre el grado de desarrollo económico (industrial) y la felicidad relativa de las personas. Más bien, a medida que se desarrolla la economía surgen nuevos problemas para el bienestar de las personas. Así, sugirió la presencia de una suerte de “umbral” a partir del cual el crecimiento cuantitativo no aumenta la felicidad humana y es necesario un desarrollo cualitativo que libere la potencialidad creativa de las personas.

Len Doyal e Ian Gough (Doyal y Gough 1991) analizan estos y otros antecedentes y desarrollan su teoría universal de las necesidades humanas básicas para la vida, concluyendo que las mismas son limitadas, mientras que los deseos subjetivos no lo son. Por otra parte, también concluyen que las necesidades humanas básicas para la vida de las generaciones presentes son esencialmente las mismas o muy similares a las de las generaciones futuras. Por lo tanto, el enfoque de las necesidades humanas básicas permite establecer pactos intergeneracionales (Gough 2017). Por el contrario, las preferencias y deseos individuales no lo permiten, en tanto responden demandas de corto plazo que aceleran las contradicciones generacionales sobre los recursos.

Las necesidades humanas no son subjetivas, sino objetivas, plurales, no sustituibles y, por lo tanto, se las puede jerarquizar con cierta objetividad. Puede identificarse necesidades humanas que deberían ser satisfechas inter-temporalmente para evitar daños severos a las generaciones presentes y futuras. Esta satisfacción es imprescindible para que las personas

¹² Esta es una de las conclusiones más relevantes de la corriente de pensamiento conocida como la “economía de la felicidad” (Easterlin 2001).

participen plenamente en la vida social en convivencia con el medio ambiente. Estas deberían ser las necesidades a atender prioritariamente en un sistema de políticas públicas que busque al mismo tiempo atender los problemas de la crisis climática y sostener el bienestar de las personas.

La pregunta que sigue es cuál sería el mejor modo de hacer eso. Para responderla, vale considerar una de las preguntas que se formula Ian Gough: ¿cuáles son las emisiones necesarias para atender esas necesidades dadas las tecnologías actuales de producción y su proyección futura? (Gough 2017). La respuesta que encuentra es preocupante: los satisfactores de las necesidades humanas universalmente básicas tienen, en promedio y en términos generales, huellas de carbono que son más altas que las que atienden necesidades consideradas no básicas.

Gough llega a esta conclusión observando la situación del país para el cual tiene datos confiables: el Reino Unido. Allí, dentro del consumo privado, la energía doméstica y el transporte representan cada uno alrededor de una cuarta parte de las emisiones de GEI; los alimentos y los servicios privados emiten cada uno aproximadamente una octava parte; los servicios gubernamentales de todo tipo, incluidos los servicios de salud, educación, servicios sociales, el ejército y la justicia, representan alrededor del 12% del total. Las emisiones per cápita son mayores en relación con el ingreso en el decil de menor ingreso y disminuyen a medida que aumenta el ingreso: el decil más bajo emite cuatro veces más en relación con su ingreso que el más alto (Gough 2017).¹³ Esto se vincula con una evidencia largamente establecida: los gastos en necesidades básicas tienen una baja elasticidad ingreso.

Si bien estos datos refieren a un país central, se puede inferir que las conclusiones son generalizables dado que las necesidades humanas básicas son universales y los satisfactores, con las particularidades de cada caso, también lo son. De aquí se sigue un serio problema a resolver por el Estado Eco-Social que busque combinar justicia social con sostenibilidad ambiental: se debería bajar el consumo global, cambiando el patrón actualmente vigente, pero garantizando el consumo universal de satisfactores de necesidades básicas.

En otras palabras, son necesarios mecanismos distributivos que establezcan pisos de ingresos y consumos, pero también techos de ingresos y consumos. En otras palabras, en lugar de insistir con un crecimiento insostenible, se trata de buscar mecanismos de distribución sostenible.

4 Sostenibilidad y economía ecológica

Hay muchas definiciones en torno a la idea de sostenibilidad. A los efectos de este trabajo, la sostenibilidad simplemente significa “que cualquier cosa que se esté considerando tiene la capacidad de continuar”, al tiempo que la idea de desarrollo sustentable: “implica satisfacer las necesidades humanas y aumentar la calidad de vida ahora y en el futuro” (Ekins 2014, 55).

¹³ Entre los elementos principales que afectan a las emisiones per cápita están los ingresos, el tamaño del hogar, el tipo de hogar, la tenencia de la vivienda y la situación laboral y las horas de trabajo del cabeza de familia.

Esta forma de ver el problema cuestiona ciertos usos que habitualmente se otorgan al término y en especial la idea de “crecimiento sostenible”, objetivo compartido por el pensamiento ortodoxo y heterodoxo. Por décadas se viene pregonando, y enseñando en la academia, que la “función objetivo” a resolver en las políticas económicas se vincula con una tasa, en lo posible máxima, de crecimiento económico (registrado en la contabilidad). El nivel de esta tasa y las posibilidades de sostenerla en el tiempo, es la medida del éxito tanto económico como político. Para analizar esta sostenibilidad, se tienen en cuenta, entre otras cosas, la evolución de las llamadas “fuentes” del crecimiento que incluyen el acervo de capital, la fuerza de trabajo, los recursos naturales, etc. Desde esta óptica, un crecimiento sería sostenible en tanto y en cuanto se puedan mantener ciertas relaciones técnicas entre stocks disponibles y flujos de valor agregado proyectados hacia el futuro.¹⁴

La llamada “economía ecológica” hace tiempo viene criticando este modo de razonamiento, señalando que la sostenibilidad que interesa es la de interacciones entre el subsistema económico y el sistema natural que los contiene.¹⁵ La idea es que, dado que el sistema económico no es un sistema aislado del ambiente natural, está necesariamente sometido a leyes biofísicas. La economía ecológica estudia el metabolismo social y ecosistémico, analizando y registrando los intercambios de flujos de energía y materiales entre los sistemas económicos y ambientales, para lo cual toma como base principal las leyes de termodinámica: la ley de conservación de energía y la ley de entropía.¹⁶

La primera se refiere al hecho de que la energía no se crea ni se destruye, sólo se transforma. Por ejemplo, si entra al sistema productivo una cantidad determinada de energía en materias primas, sale del sistema una cantidad equivalente de energía en bienes y servicios producidos y residuos. La entropía describe la irreversibilidad de los sistemas termodinámicos y la tendencia al desorden de los mismos a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la entropía de un combustible fósil que se incorpora al sistema productivo es menor que la de los GEI y otros residuos que van acumulándose como parte de un proceso irreversible (no se puede recuperar como combustible para el proceso económico). Un corolario de la ley de entropía es que no es posible el reciclaje total.

De esta manera, en el proceso económico y social ocurre un cambio cualitativo que se hace más claro con el paso del tiempo. A diferencia de lo que enseña la economía convencional, los procesos de los sistemas económicos no son circulares sino entrópicos (Georgescu-Roegen 1971). Esto es lo que caracteriza al metabolismo social que estudia y registra la economía ecológica: los flujos de energía y de materiales, los ciclos que de allí se derivan en los sistemas sociales, las discrepancias entre el tiempo económico y el tiempo biogeoquímico, etc. También estudia flujos y valores no materiales, por lo que se aparta de la idea de un valor numerario sintético como puede ser la tasa de crecimiento económico para medir la performance del sistema económico.

¹⁴ La “escuela de desarrollo” latinoamericano supo cuestionar la preeminencia de la tasa de crecimiento sobre otros elementos que hacen a la armonía y desequilibrio entre distintas partes del orden social y económico. Incluso, algunos de sus referentes expusieron los problemas de la cuestión ambiental (Sunkel y Leal 1985).

¹⁵ Para una aproximación a los contenidos de la economía ecológica desde una perspectiva latinoamericana, ver Azamar .Alonso et al. 2021. También Martínez Alier y Roca Jusmet 2013.

¹⁶ Para un análisis histórico de la noción de metabolismo social, ver Toledo 2013.

Así, la economía ecológica estudia las relaciones entre el sistema natural y los subsistemas sociales y económicos. Esto incluye particularmente los conflictos entre el crecimiento económico y los límites físicos y biológicos de los ecosistemas derivados en gran medida del hecho de que la carga ambiental de la economía aumenta con el consumo y el crecimiento demográfico. De este modo, la economía ecológica desnuda y registra no sólo el agotamiento de recursos naturales, sino la degradación del medio ambiente que vuelve insostenible el sistema de relaciones vigente entre sistemas sociales y sistemas naturales.

Así se pone en evidencia que el crecimiento económico que se considera sostenible, conforme a ciertas relaciones técnicas generalmente aceptadas, en realidad es insostenible si se consideran las relaciones con su medio ambiente. Si las relaciones técnicas con el entorno biofísico se tuvieran en cuenta, se llega a la conclusión que no se puede sostener el crecimiento económico porque no son sustentables las relaciones que se establecen entre los sistemas sociales y el medio ambiente.

Parte de esta confusión surge del tratamiento que la teoría económica tradicional otorga tanto a la fuerza de trabajo como a los recursos naturales. A ambos los considera insumos de la función de la producción que además pueden ser sustituidos por el capital físico y la tecnología adecuada. Por eso sugiere que los problemas ecológicos se van a resolver en gran medida por el mercado, cuando la menor oferta y el elevado precio llevarían a la “sustitución” de los insumos. De hecho, esto es lo que está sucediendo con el proceso de “mecanización” y “robotización” de tareas realizadas por el ser humano, el cual se ha de acelerar con los avances en materia de inteligencia artificial.

El problema central de esta concepción es que tanto el llamado “capital humano” como el “capital natural” no son sustituibles, sino que son complementarios de toda actividad económica y social. En el caso de la fuerza de trabajo, lo que se reemplaza es el trabajo humano transformado en mercancía, no la vida humana que es irremplazable; en realidad, la vida humana no debería tratarse como un insumo sino como el fin último de la actividad económica y social. La vida no es “sustituible” o “reemplazable” por otros elementos que cumplan la misma “función”.

Justamente, de aquí surge uno de los mayores problemas a resolver por la humanidad: ¿qué hacer cuando se reemplaza la función principal que el sistema económico y social otorgó a la vida humana, esto es, ser fuerza de trabajo mercantil? Este tema es crucial para el problema que nos ocupa porque los sistemas de protección social se construyeron otorgando derechos a las personas como “trabajadoras” o mejor como “empleadas mercantiles”. Por eso estos sistemas no sólo protegen, sino que promueven la capacitación de las personas para que puedan ser fuerza de trabajo útil al sistema económico. No es de extrañar la típica fragmentación social e institucional que provocan los seguros sociales entre quienes “aportaron” de su salario para tener cobertura, y quienes no se emplean bajo esa formalidad; para este último grupo solo resta esperar el asistencialismo clientelar del Estado.

En el caso de la Naturaleza, si bien puede reemplazarse algunas de sus funciones como insumo, no puede reemplazarse sus funciones como entorno que contiene la vida en el planeta. Muchas de sus funciones, incluso económicas, son técnicamente irremplazables, más

allá de las fantasías de la geoingeniería¹⁷. Sin embargo, hasta la fecha no se han creado mecanismos adecuados para protegerla y proteger a los sistemas sociales del daño que provoca el uso mercantil de la Naturaleza.

En breve, si el sistema económico no cuida su entorno ambiental, en la práctica está atentando contra su propio funcionamiento y reproducción: no hay ningún subsistema social que pueda seguir funcionando del modo que lo está haciendo si el entorno ambiental colapsa. Es un error, cuando no una hipocresía, pensar que se puede sostener el crecimiento económico si no se sostiene el entorno ambiental. Esto está suficientemente estudiado por la economía ecológica.

Un ejemplo es ilustrativo. El capitalismo agrario es responsable en gran medida de la expansión de la “frontera agropecuaria” por deforestación, erosión de suelos, etc. De este modo aumenta sus beneficios de corto plazo y logra aumentar la oferta alimentaria en el mundo, pero al mismo tiempo acelera la crisis climática y la pérdida de biodiversidad. En el largo plazo, es inevitable que esto termine con la sustentabilidad de la producción agropecuaria y con ello con los beneficios de la misma. La miopía de corto plazo no permite comprender los propios daños que se produce a quienes dañan.

En síntesis, al igual que las políticas de protección social permitieron el desarrollo del sistema económico contra la propia miopía y codicia del capital, es necesario un sistema de protección ambiental para que continúe la vida y para que continúe funcionando el sistema económico, pero de otro modo. La protección ambiental es necesaria para que la economía, los sistemas sociales y la vida en el planeta sean sustentables.

5 Crecimiento verde y pos-crecimiento

Frente a estos desafíos, la alternativa más difundida pretende que la solución es el llamado “Green New Deal” que busca retomar el crecimiento económico atado a inversiones en tecnologías no contaminantes (Hallegatte et al. 2011; Sanahuja 2021; Ajl 2021). En lo esencial, este tipo de propuesta sostiene que la crisis climática y su impacto sobre los sistemas económicos y sociales pueden resolverse mediante una suerte de “revolución tecnológica” que permita retomar el crecimiento económico reemplazando a los combustibles fósiles por fuentes de energías alternativas.

La idea es que hay que construir una suerte de nuevo “pacto social” basado en el cambio de los incentivos para invertir en tecnologías de energías alternativas, junto con ciertas políticas que busquen desalentar el consumo de ciertos bienes y servicios con alta huella de carbono. Esta idea promovida desde los países centrales se inspira en la estrategia del célebre *New Deal* implementado por el presidente Roosevelt en los Estados Unidos para salir de la Gran Depresión de la década de 1930. Como en aquel momento, la idea es que el Estado tiene que intervenir fuertemente para bajar el riesgo de la inversión (en este caso

¹⁷ Un ejemplo es la llamada “geoingeniería” solar, basada en la idea de que, si no se puede limitar la cantidad de GEI en la atmósfera, entonces se podría bloquear la luz solar que genera calor creando una cubierta reflectante del mismo modo que lo hacen naturalmente las erupciones volcánicas. Como señalo en otro trabajo (Lo Vuolo 2021b), se trata de proyectos de alto riesgo e incertidumbre sobre los efectos acumulativos (Acemoglu 2021).

verde), estabilizar la demanda y retomar el crecimiento gracias al aumento de la capacidad productiva y el empleo. Esta suerte de “keynesianismo verde” se plantea como una nueva revolución industrial basada en la des-carbonización de las tecnologías de producción (Newell 2012; Newman y Patterson 2010).

Entre otras políticas planteadas desde esta perspectiva se destacan: propulsar la investigación y el despliegue de nuevas tecnologías; incorporar el riesgo climático al análisis del riesgo del capital, encarecer las inversiones en energías convencionales y el consumo energético; construir infraestructura pública verde; promover el crédito a inversiones verdes; promover campañas de información confiable en la materia, etc. Todo esto implicaría un programa de fuerte promoción a la inversión pública y privada que acomode la oferta a las necesidades de una economía menos contaminante. La idea es que, castigando a sectores contaminantes y premiando el uso de energías alternativas, se podría hacer compatibles la resolución de la crisis ambiental con los estímulos y el funcionamiento del sistema capitalista de mercado.

Frente a este tipo de propuestas, lo primero que hay que reconocer es que la inversión en tecnologías verdes es imprescindible para un cambio de funcionamiento del sistema económico que sea más amigable con el medio ambiente. Sin embargo, dado el carácter entrópico de las fuerzas que dinamizan al sistema económico capitalista, esto no parece suficiente en tanto no aborda el problema de forma integrada con el funcionamiento del conjunto del sistema social. Este tipo de propuestas no reclama cambios sustantivos en los principios de organización social, ya sea en los patrones de consumo o en los propios sistemas institucionales de protección social, al tiempo que pretende que la inversión verde permitiría retomar el camino ascendente del empleo.

En un trabajo anterior hemos cuestionado la idea de que el problema es sectorial, de externalidades y falta de incentivos, de donde se infiere que pueden identificarse responsabilidades específicas y corregir por sistema de precios (Lo Vuolo 2021b). Karl William Kapp (Kapp 1950, 1963), entre otros pioneros de la economía ecológica, señaló tempranamente que el problema es sistémico y se deriva de lo siguiente: la búsqueda de ganancias privadas y la acumulación de capital lleva indefectiblemente a desplazar “costos sociales” hacia el conjunto de la sociedad. Para Kapp, en este caso las externalidades negativas no son excepcionales ni se vinculan sólo con agentes identificables en un determinado momento, sino que son producidas constantemente en el proceso económico e involucran a la mayoría de agentes que participan del mismo. Esto vuelve casi imposible la regulación efectiva en tanto la política pública siempre llega tarde y/o es inoperante para prevenir el daño.

Por estos y otros motivos, y sin desconocer la centralidad de la inversión verde, la estrategia de crecimiento verde es una propuesta tecnológica y económica que puede desviar la atención sobre el papel central de los estímulos del capitalismo, la mercantilización de la vida, el consumo y otros elementos claves de la organización social, en la explicación de las tendencias exponenciales de la crisis climática. El crecimiento verde se centra en la eco-eficiencia de la producción y no cuestiona los principios de organización del sistema capitalista. Su objetivo principal es resolver los problemas de acumulación y crecimiento mediante una suerte de gran impulso a la inversión productiva, recomponiendo el empleo, los ingresos y el consumo, pero sin detener la escala de la acumulación del capital.

Atenta a estas limitaciones, desde otra perspectiva avanzan ideas que cuestionan la factibilidad y racionalidad del propio objetivo del crecimiento económico (Jackson 2017; Jackson 2009). El argumento central es que el crecimiento (incluso el verde) y la acumulación de capital no pueden continuar ininterrumpidamente en un planeta finito y con límites biofísicos estrictos. Además, se entiende que el crecimiento de los ingresos y del consumo, especialmente si son distribuidos desigualmente y más allá de un umbral, no contribuyen al bienestar humano y hasta pueden socavarlo.

En términos técnicos, además, se señala que el llamado crecimiento verde no podría lograrse a la escala y velocidad que reclama la crisis climática, mientras que las tendencias que llevan a cruzar las fronteras planetarias son exponenciales (Steffen et al. 2015). Asimismo, existen serias dudas acerca del incremento de producción de energías no renovables que es necesario para producir la transición tecnológica hacia energías renovables, lo cual significa que la transición implica aumento del uso de energía no renovable en el corto y mediano plazo.

Esta transición presenta dilemas particulares y acuciantes en América Latina (Svampa 2022). En particular la “transición energética” implica el “pasaje de una concepción de la energía, de carácter concentrado, a otra que la conciba en términos de bien común, renovable y sustentable en sentido pleno, común y descentralizada” ... “no se trata entonces solamente de des-carbonizar el modelo energético, sino también de transformar el modelo productivo y, de modo más general, el sistema de relaciones sociales y el vínculo con la naturaleza”.

En breve, se trata de cambiar el metabolismo social que, como se señaló previamente, tiene sus particularidades en América Latina. Desde esta perspectiva, el problema debe abordarse sistémicamente, teniendo presente que no sólo se trata de cambiar procesos técnicos y materiales, sino también simbólicos e intangibles.

La crisis ambiental trae consigo nuevas configuraciones de riesgos, daños y desigualdades para los sistemas económicos y sociales. La escala, el alcance, la combinación y el momento de los daños son inciertos, pero seguramente están y estarán desigualmente distribuidos. Esto obliga a una reconfiguración de las instituciones sociales y los modos de funcionamiento de los sistemas sociales. Y una cuestión clave en esta reconfiguración es la que se vincula con los sistemas de protección social.

La crisis ambiental obliga a incorporar como parte de los riesgos “sociales” a los llamados desastres “naturales” generados por la (previsible) acción humana. Para justificar eso, basta señalar algunos de los tantos problemas que pueden derivarse de un desastre ambiental: escasez de recursos críticos para la vida, epidemias, infraestructura costera degradada, interrupción de suministros energéticos, inseguridad del suministro de alimentos con precios en aumento y más volátiles, presión para migraciones difíciles de controlar, interrupción de las redes y cadenas económicas internacionales, aumento de las tensiones políticas y sociales, etc.

Considerando el actual estado de conocimiento y la gravedad de los problemas, la pregunta clave es si la humanidad podrá promover una agenda colectiva que permita transitar desde el cada vez más debilitado Estado de Bienestar hacia un potente Estado Eco-Social que proteja la variedad de riesgos que amenazan la vida humana (y la vida en el planeta). Esto implica moverse hacia nuevas formas de organizar la sociedad que incluyan tanto el cambio

tecnológico hacia energías no contaminantes, como la reducción del consumo energético global, una reasignación de los tiempos de vida mercantiles y no mercantiles, la reorganización de los sistemas de protección social, etc.

Para ello, es imprescindible, entre otras cosas, transformar a las “políticas sociales” en “políticas Eco-Sociales”, definidas como aquellas políticas que persiguen simultánea y explícitamente objetivos sociales tanto de equidad/justicia como de sostenibilidad/suficiencia. La función principal del sistema de políticas Eco-sociales es ocuparse de las consecuencias más dañinas de las amenazas que enfrentan las personas en las sociedades contemporáneas: riesgos sociales y riesgos ambientales. Así, se pasaría del modo de organización típico del Estado de Bienestar o Estado Social, a un modo de organización que podría denominarse Estado Eco-Social.

6 Del Estado de Bienestar al Estado Eco-Social

Conforme al modo de observación aquí presentado, los sistemas de protección social deberían pensarse como parte del grupo de instituciones cuya función es adaptarse al riesgo climático con el objetivo de garantizar que todas las personas accedan a los elementos necesarios para la reproducción de su vida en nuestras sociedades. Estos sistemas tienen como objetivo atender problemas de alto impacto en la vida de las personas y en el funcionamiento de la sociedad, que no pueden ser abordados adecuadamente ni por los mercados ni por acciones voluntarias de las personas o comunidades. Se trata de instituciones destinadas a gestionar asuntos de orden público de alta sensibilidad para la integración social y para el bienestar de las personas.

Bajo esta concepción, los riesgos ambientales se agregan y combinan con los riesgos sociales tradicionales como objeto de cobertura de los sistemas de protección social, pero en un contexto donde los límites biofísicos del entorno ambiental erosionan las bases de sustentación de las instituciones que conforman esos sistemas: crecimiento continuo de la economía, el empleo y los recursos fiscales, etc. Estos nuevos objetivos y este nuevo entorno presionan sobre un Estado de Bienestar que hace tiempo viene sufriendo los desajustes derivados de sus propias contradicciones internas, así como los embates de las reformas de orientación neoliberal que erosionan la legitimidad de los bienes y servicios públicos.

Es conocido que, en los últimos tiempos, y de la mano del ataque de una política favorable al aumento de la mercantilización de todos los ámbitos de vida de las personas, se viene verificando la erosión de los componentes universales y preventivos de los Estados de Bienestar, con mayor presencia del mercado y creciente segmentación de la población atendida. Como no podía ser de otro modo, esto aumentó la fragmentación y la desigualdad al interior de las propias instituciones de política social.

Así, las presiones climáticas y las políticas de mitigación y adaptación aterrizan en sistemas sociales muy desiguales y con instituciones de protección social degradadas. Esto es particularmente notorio en América Latina, donde la mayoría de los países ni siquiera lograron construir un sistema de protección social de alcance universal y con impactos igualitarios (Filgueira y Lo Vuolo 2020). En este contexto, la necesidad de construir un Estado Eco-Social puede llenar un vacío en una región donde predominan los sistemas de

protección débiles, fragmentados, de baja cobertura, etc. Asimismo, el Estado Eco-Social ofrece una alternativa a la infructuosa búsqueda de replicar esquemas que ya muestran serias dificultades en aquellos países donde se alcanzaron niveles de cobertura de riesgo y población elevados.

La necesidad de reconfigurar los sistemas de protección social para atender los riesgos ambientales, además de ser un desafío tremendo, puede considerarse como una oportunidad para revertir la tendencia al desmantelamiento del Estado de Bienestar que se viene verificando en los últimos años. En la práctica, el Estado Eco-Social es una respuesta no sólo a las limitaciones del Estado de Bienestar sino fundamentalmente a las crisis provocadas por el Estado Neo-liberal que se vienen planteando como alternativa. El Estado Eco-Social se vuelve una oportunidad para recuperar los desgastados imperativos éticos del Estado de Bienestar y volver a colocar a la acción colectiva y a las políticas públicas en el centro del modo de organización de los sistemas sociales.

6.1 Políticas de mitigación y adaptación frente a la crisis climática

Por mitigación se entiende aquellas acciones tendientes a reducir las fuentes de emisión de los GEI y también suelen incluirse a las que tienden a mejorar los "sumideros" de los mismos. Sin embargo, se trata de dos cuestiones diferentes. Lo primero supone reducir, en cambio lo segundo no necesariamente porque puede implicar la "compensación" típica de los llamados "mercados de carbono". El problema es que en los acuerdos internacionales se observa cierta tendencia a sustituir "reducción" por "compensación". Incluso, las políticas de préstamos financieros a países pobres están condicionadas por su incorporación a los mercados de carbono.

Entre otras políticas de mitigación que se proponen, y que en cierta medida (insuficiente) ya se están aplicando, se destacan acciones como (Gough 2017, 29): reducir la extracción de combustibles fósiles; subir el precio del carbono para desalentar su consumo; fomentar las energías renovables y los combustibles alternativos; promover la eficiencia energética en los consumos; favorecer sistemas de transporte alternativos; impulsar la forestación neta, cambiar el uso de la tierra rural y las prácticas agrícolas, restaurar suelos degradados; gestionar las formas de urbanización y el uso del suelo, incluyendo infraestructura de construcción y planificación espacial; cambiar el comportamiento, el estilo de vida y la cultura de los consumidores, etc.

La mitigación es un desafío transfronterizo y global dado que las emisiones en cualquier espacio geográfico afectan a todo el planeta y se transfieren de un lugar a otro a través, por ejemplo, del consumo y de las llamadas "cadenas de valor". Por eso, las políticas de mitigación climática juegan un papel central en las discusiones y acuerdos internacionales sobre la crisis climática, aunque, en la práctica, se observan pocos avances en los objetivos que formalmente se han venido planteando en dichos acuerdos. Esto se debe, entre otras cosas, a que las responsabilidades aparecen como difusas y controvertidas y que no existen instituciones internacionales con capacidad de forzar su aplicación. En la práctica y bajo el imperio de los actuales principios de organización económica y social, los países (y las personas) tienen pocos incentivos para reducir unilateralmente las emisiones, En términos

generales, prima la idea de eludir responsabilidades y aprovecharse de las acciones ajenas [*free-rider*].

Las políticas de adaptación climática, por su parte, buscan reducir los riesgos y los daños asociados al cambio climático, de forma tal que perjudiquen lo menos posible a la vida en el planeta, incluyendo la humana. Entre otras políticas de adaptación, se señalan (Gough 2017, 30): prácticas agrícolas adaptadas a la temperatura creciente; prevención y manejo de incendios forestales; reubicación de asentamientos; mayor eficiencia en los sistemas de gestión del agua; control de enfermedades infecciosas; restauración de humedales y mantenimiento de formas terrestres costeras; sistemas mejorados de vigilancia, regulación y alerta temprana para fenómenos meteorológicos extremos; defensas contra inundaciones; el desarrollo de ciudades sostenibles; etc.

Las políticas eco-sociales deberían considerarse como un componente ineludible de las políticas de adaptación a la crisis climática. Como el resto de las políticas de adaptación, tienen un fuerte componente “local” en tanto los impactos positivos o negativos en cada región, país y grupos de población, dependen en gran medida de la capacidad de adaptación de cada sistema de protección social. Esto es así porque son muy diferentes el nivel de desarrollo, las estructuras sociales, los asentamientos geográficos, la capacidad y conocimiento, etc.

Las especificidades y problemas de los sistemas de protección social latinoamericanos, así como sus arquitecturas institucionales, han sido y siguen siendo motivo de diversos estudios (Filgueira 2007), incluyendo sus características dentro del espectro de las llamadas “variedades de capitalismo” (Aguirre y Lo Vuolo 2013). También, es amplia la literatura acerca de las particularidades del patrón metabólico extractivista en la región, vinculado a el papel de provisión de materias primas para las economías centrales con altos niveles de ingresos y consumos (Azamar .Alonso, Silva Macher y Zuberman 2021).

Los procesos vinculados a este patrón metabólico son muy variados entre sí: *“desde la extracción de minerales metálicos e industriales, como el cobre, oro, zinc, litio, fosfatos, entre otros; la extracción de combustibles fósiles (petróleo crudo, gas natural y carbón), que incluye las nuevas formas de extracción no convencional (shale oil, shale gas); la producción industrial de alimentos, fibras y maderas, que implica la transformación a gran escala de diversos ecosistemas y que suelen estar acompañados de grandes cantidades de utilización de agroquímicos y de exportación de suelo y agua virtual, hasta la construcción de los respectivos megaproyectos de infraestructura de energía, agua, transporte y almacenamiento, que son indispensables para el funcionamiento del sistema de producción extractivista”* (Azamar .Alonso, Silva Macher y Zuberman 2021, 14).

Esta combinación de patrón extractivista con sistemas de protección social de baja intensidad y desarrollo, con sus reconocidas variedades, vuelve a la región particularmente vulnerable frente a la crisis ambiental. Sin embargo, aquí no me ocupo de estas particularidades que obviamente son muy relevantes y abren un amplio abanico para la investigación. Justamente, lo que aquí intento es avanzar en una visión general del problema que ayude a organizar programas de investigación para cada caso bajo el supuesto de que pueden identificarse temas y formularse recomendaciones de política pública orientativas y de carácter general para la mayoría de los países de la región.

Por ejemplo, entre otros desafíos que deben enfrentar las políticas eco-sociales de adaptación, dos parecen relevantes y de carácter bastante universal. Por un lado, ya no pueden sostenerse políticas basadas en el continuo crecimiento económico y del empleo. Por el otro, las políticas eco-sociales pueden tener contradicciones con algunas políticas de mitigación, Es el caso del encarecimiento de los costos de la energía domiciliaria o del costo del transporte público (o de su directa ausencia que obliga al transporte privado), que puede terminar perjudicando mayormente a los grupos socialmente más vulnerables.

Como en toda transición, lo primero es discutir qué es lo que hay que preservar. En este contexto, probablemente el cambio conceptual más importante para pasar del Estado de Bienestar al Estado Eco-Social tiene que ver con la comprensión de la diferente naturaleza del riesgo social que se debe atender. Entre otras cosas, se trata de retomar con mayor fuerza y recursos la construcción de una gran organización preventiva del daño.

6.2 Del aseguramiento al principio de precaución; de la compensación a la prevención

La política social tradicional suele definirse como la gestión pública de riesgos colectivos que se consideran “contingentes” para las personas. La distribución de probabilidad de ocurrencia de estas contingencias se puede estimar, así como la mayor o menor probabilidad que tienen las personas de verse afectadas según sus características personales: tipo de situación en el empleo, salud, educación, desempleo, cargas de familia, pasividad laboral, etc. Estas distintas características y probabilidades definen “perfiles de riesgo colectivo” en base a los cuales se organizan las coberturas y compensaciones de los daños mediante esquemas basados en el “principio de aseguramiento” (“seguros sociales” muchas veces privatizados).

Estos seguros, en general, no buscan prevenir el riesgo sino compensar el daño, para lo cual obligan a pagar primas individuales para recibir coberturas de sistemas de seguros colectivos. Las primas están graduadas según los ingresos percibidos y el nivel de riesgo ponderado para cada caso. Cuando se produce el daño, se compensa a las personas damnificadas. El resultado es un sistema social fragmentado que reproduce en gran medida la distribución del mercado laboral. Por afuera de este esquema, se multiplican programas asistenciales para quienes no han podido asegurarse, quedan al margen de la cobertura y deben someterse al escrutinio del Estado que evalúa permanentemente su “estado de necesidad” en base al cual define si “merece” o no asistencia pública.

En contraste, los riesgos sociales vinculados al “riesgo ambiental” son imposibles de asegurar y muy difíciles de compensar, en tanto, además de ser global y acumulativo, es muy difícil su individualización e impredecible sus consecuencias. Hay certeza de que va a ocurrir un daño global (ya está ocurriendo) pero bajo las condiciones de “incertidumbre estructural” acerca del momento, los lugares, el tipo de daño específico, la distribución entre la población y sobre todo el “límite” del daño. Esto se debe en gran medida al desconocimiento del alcance del fenómeno dañino y su carácter acumulativo.

Estas particularidades del riesgo ambiental dificultan la aplicación del principio de aseguramiento, así como las compensaciones en los daños, por lo que potencia la necesidad de esquemas organizados en base al principio de “precaución” que lleva a políticas de

“prevención” (Lo Vuolo 2021a). Bajo el principio de precaución, el objetivo central de la política pública es que no se produzca el evento cuyas consecuencias son impredecibles, pero seguramente muy dañosas; el segundo objetivo es que, en caso de producirse, produzca el menor daño posible y que no afecte las condiciones básicas para la vida.

El principio de precaución implica que no se puede esperar a que se produzca el daño para compensar selectivamente a quienes se ven damnificados, entre otras cosas porque no puede estimarse la magnitud del mismo ni tampoco su duración. Por lo tanto, lo que hay que hacer es prevenir que ocurra el evento y, en caso de que ocurra, minimizar sus perjuicios gracias a que se construyó una “red de seguridad preventiva” para que las personas no vean afectadas las condiciones de vida necesarias para desempeñarse en sociedad.

Esto implica establecer prioridades en las acciones y prestaciones. No se trata de individualizar daños, sino de ofrecer coberturas lo más universales posibles y de manera preventiva. Consistentemente, la transición desde el Estado de Bienestar al Estado Eco-Social implica una transformación desde instituciones basadas en el principio de aseguramiento y compensación, hacia instituciones organizadas en base al principio de precaución y prevención.

La pandemia del COVID-19 es un ejemplo útil para entender el argumento. Esta trágica experiencia muestra claramente cómo un fenómeno de carácter global golpea de forma desigual a los diferentes sistemas sociales locales según el momento, los recursos y los sistemas de protección vigentes. En particular, mostró cómo los actuales sistemas de salud, en gran medida mercantilizados y organizados bajo principios de aseguramiento público y privado, no fueron capaces de atender a la población y en todo caso lo hicieron de forma fragmentada y muy desigual. La política estatal respondió a destiempo, en muchos casos con errores, y perjudicando en mayor medida a los grupos más vulnerables. También demostró que la asistencia familiar y comunitaria no tiene capacidad para atender eventos de esta gravedad.

Así, la reciente pandemia demostró que frente a la creciente probabilidad de eventos globales y de fuerte impacto negativo en el bienestar, es mucho más racional y eficaz prevenir públicamente su ocurrencia y sus impactos, que buscar la recuperación o compensación posterior una vez que el evento se produjo y generó daños irreparables. Es mejor para el bienestar humano, y mucho más eficiente económicamente, prevenir la ocurrencia del daño que hacer frente a sus consecuencias.

Ahora bien, no parece sencillo convencer de la necesidad de reorganizar a las instituciones de los sistemas de protección social con reglas operativas que respondan al principio de precaución. En primer lugar, por la tendencia del poder establecido a continuar con el *business as usual*. La mayor dificultad es que tanto el sistema económico como el sistema político están dinamizados por las ganancias de corto plazo. Las urgencias que conforman los beneficios de corto plazo y el carácter global del problema climático llevan a que, pese a que el problema es conocido por las elites dirigentes, no lo incorporen en la agenda de su toma de decisiones y transfieran la responsabilidad a ámbitos y agentes lejanos. Lo sucedido con la pandemia del COVID-19 es un ejemplo de estas prácticas.

Pero, además, resulta muy complejo comprender las implicancias de la incertidumbre estructural, de las relaciones causa-efecto que permiten realizar predicciones y sobre todo del

modo en que las personas pueden verse afectadas. Más aún cuando estos elementos son formulados desde las ciencias del clima y no hay tradición de su incorporación para el análisis económico, político y social. Todo esto dificulta y siembra serias dudas sobre la difícil transición desde el Estado de Bienestar al Estado Eco-Social.

6.3 Una difícil transición

En principio, la transición debería facilitarse porque existen ciertos objetivos compartidos entre las políticas sociales tradicionales y las políticas eco-sociales. También, la experiencia sobre los logros y déficits del Estado de Bienestar deberían ayudar a organizar las reglas operativas del Estado Eco-Social. Por ejemplo, así como en el primer caso la acción pública busca des-mercantilizar la cobertura de los riesgos vinculados a la mercantilización de la fuerza laboral, en el segundo caso se trata de des-mercantilizar también los riesgos vinculados a la mercantilización del medio ambiente.

Sin embargo, los problemas de esta transición son mayúsculos. En principio, está la señalada resistencia de las elites que ven amenazadas sus fuentes de opulencia y poder. Segundo, la población en general no termina de aceptar que debe cambiar sus hábitos de vida y sus objetivos de corto plazo por un objetivo global y más trascendente en el largo plazo. De hecho, así como en el caso del Estado de Bienestar las instituciones de protección laboral y social se fueron legitimando gradualmente por las luchas (y represión) de los movimientos laborales junto con la acción pública destinada evitar el colapso social, en el segundo caso se observan las luchas (y represión) de los movimientos ambientalistas que aparecen como vanguardia para presionar por políticas que busquen evitar el colapso ambiental.

Pero, además, el contexto bajo el cual se desarrolló el Estado de Bienestar era muy distinto al actual. Por ejemplo, conforme a los abundantes estudios históricos disponibles, el Estado de Bienestar logró legitimidad para sus instituciones bajo la amenaza de conflictos internacionales, la consolidación de Estados comunistas, la creciente rebelión de movimientos sociales basados en las luchas de clases, etc. También, porque la destrucción de capital provocada por la llamada “guerra mundial” generó condiciones inéditas para el aumento de la inversión y el consumo en la posguerra (Piketty 2014).

Como es conocido, estos conflictos lograron aliviarse gracias a la “salida” ofrecida por una política económica keynesiana que impulsó el crecimiento económico, la acción estatal, la generación de empleo, el aumento de los recursos fiscales, etc. Todo esto pudo amalgamar una política de expansión del gasto público con aumento del consumo, la inversión y la expansión del acceso a beneficios sociales.

En contraste, el Estado Eco-Social debe articularse en un contexto muy diferente. De inicio, no hay tiempo para la gradualidad, en tanto cada vez se vuelve más urgente la acción. Además, el escenario económico es muy diferente, especialmente la tendencia al estancamiento y al incremento de la desigualdad distributiva (Piketty 2014; Piketty y Zucman 2014). Las cifras son contundentes, como lo demuestra el informe sobre las desigualdades en el mundo del año 2022. El 1% más rico del planeta posee cerca de 80 billones de dólares de capital financiero e inmobiliario; esto significa 19% del total de ese

patrimonio a escala mundial o el equivalente a un año de PBI mundial. El 10% más rico, a su vez, alcanzó 77% del total contra solamente 2% del 50% más pobre.

Esto implica que no se puede tener una estrategia contra el cambio climático sin tener una estrategia para reducir la desigualdad. Si no se integra un programa de lucha contra la crisis climática junto con un programa de lucha contra la desigualdad, los impactos sobre los grupos más vulnerables serán devastadores. La desigualdad ya no es sólo un problema de justicia sino de supervivencia de la vida en el planeta. Por ejemplo, si se pretende seguir sosteniendo el consumo de quienes hoy concentran riqueza, solo queda pensar que la alternativa es la reducción drástica del resto de la población.

A esto se suman años de predominio de la ortodoxia económica que ha ido erosionando la legitimidad de la acción estatal, la planificación y toda pretensión de actuar sobre la lógica de funcionamiento mercantil en todos los ámbitos de vida. Asimismo, en lugar de mejorar el escenario para los acuerdos globales, últimamente crecen los conflictos geopolíticos y bélicos que han impactado sobre las pocas acciones en pos del abandono de los combustibles fósiles.

En este contexto, las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático deben entenderse como políticas preventivas de mayores daños y mayores costos provocados por los actuales regímenes de crecimiento económico y formas de organización social. No son políticas en “contra” del bienestar sino políticas a favor del bienestar que está siendo erosionado por el actual régimen de crecimiento económico y que amenaza directamente la vida en el planeta.

Desde este modo de observación, la discusión debería ser: ¿cómo reorganizar a nuestros sistemas económicos y sociales para evitar un ajuste caótico de los insostenibles y nocivos modos de organización social actualmente vigentes? No se trata de discutir si pueden continuar los actuales modos de organización: ya hay abundantes pruebas de que no pueden continuar. La discusión es acerca de cómo guiar racionalmente la inevitable reorganización de los sistemas sociales antes de que se produzca su colapso. El problema es cómo se logra sostenibilidad y justicia distributiva frente al agotamiento del actual régimen de crecimiento económico y la crisis climática.

Lo anterior no implica negar que el crecimiento económico del pasado permitió mejorar el bienestar de gran parte de la humanidad. Lo que se está señalando es que lo que parecía una solución se ha convertido en un problema. Los modos en que se dinamizaron y dinamizan estos procesos han provocado y provocan daños irreparables, al tiempo que tienen límites estrictos y van a seguir creando desigualdades flagrantes.

6.4 La urgente necesidad de establecer prioridades sobre lo que debe preservarse

Dada la necesidad de privilegiar una acción universalmente preventiva y precautoria, para la transición se vuelve imprescindible distinguir los elementos de los actuales arreglos institucionales que responden a este imperativo. Los ejemplos evidentes son la educación universal, pública y gratuita, los sistemas de sanidad universales, las pensiones universales de acceso no restringido, las viviendas públicas, etc. Por supuesto, estos elementos no están

presentes en todos los casos ni tampoco tienen el mismo contenido, pero son una plataforma de inicio.

Esto es así porque, en un Estado Eco-Social, los sistemas de protección social deben tener como prioridad la provisión y el acceso de forma universal, lo más uniforme e incondicional posibles, a todos los servicios básicos que necesita la población para protegerse de los daños derivados de la crisis climática y de las formas de organización económica y social. Para esto, no sirven las reglas operativas que organizan los seguros sociales ni los programas focalizados y condicionados al cumplimiento y registro de características y conductas personales y familiares.

La evidencia disponible indica que un Estado Eco-Social debe apuntar a socializar los riesgos, universalizar las prestaciones y reducir al máximo las condicionalidades. Frente a un riesgo global y la masividad del daño, son necesarias políticas distributivas y de oferta de servicios universales e incondicionales. Para lograr estos objetivos, los estímulos a la inversión privada no son suficientes, son más costosos y parciales. Los Estados son los únicos agentes que pueden garantizar la existencia de instituciones que proyecten a futuro los pactos inter e intra generacionales.

Si bien los seguros sociales se sostienen en gran medida bajo esta premisa, lo hacen a través del eslabón del empleo mercantil y esto coloca límites infranqueables para la cobertura y ampliación de beneficios básicos. El intento del Estado neoliberal que busca reemplazar ese rol con las finanzas, por ejemplo, creando fondos de pensiones invertidos financieramente, tampoco puede garantizar estos objetivos; por eso, se consideran sistemas de beneficios “indefinidos”. La crisis climática requiere de sistemas de protección que ofrezcan garantías de beneficios definidos, al menos en niveles básicos.

Este imperativo es más evidente a poco que se piense en las propias dificultades para compatibilizar ciertas políticas ambientales y las políticas sociales tradicionales. Por ejemplo, como se indicó, si se suben los impuestos y los precios sobre el carbono para bajar su consumo, muchas personas de bajos ingresos se verán seriamente perjudicadas porque el costo de la energía es una proporción importante de sus gastos. La pretensión de resolver esta contradicción por medio de transferencias de ingresos focalizados que compensen pérdidas no es recomendable, porque la experiencia de este tipo de programas muestra que no son efectivos, entre otras cosas, por la muy volátil situación de las personas, las diferencias en sus viviendas, las dificultades de fiscalización, etc. La compensación por registros de falta de recursos termina siempre generando una suerte de “trampa de la pobreza” y habilitando mecanismos discrecionales que favorecen a algunas personas y perjudican a otras injustificadamente.¹⁸

El fracaso de este tipo de políticas se expresa en el concepto de “pobreza energética”, entendida como la situación que sufren los hogares que son incapaces de pagar los servicios mínimos de energía que satisfagan sus necesidades domésticas básicas o que se ven obligados a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar las facturas energéticas de sus viviendas. La experiencia con programas de segmentación de tarifas también indica que es muy difícil de administrar con criterios razonables de equidad porque la situación de las personas es muy

¹⁸ En Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez 1999 discutimos en extenso los problemas de este tipo de políticas.

heterogénea, no solo en ingresos sino también en activos (incluyendo la vivienda). El uso del transporte es otro ejemplo de los problemas de los programas focalizados, selectivos y manipulados arbitrariamente.

Así, la transformación del Estado de Bienestar en Estado Eco-Social reclama acción pública con una visión de largo plazo que plasme en la práctica el pacto intergeneracional. Contra las actuales tendencias, se requiere potenciar el rol del Estado en la inversión, tanto en el nivel como en el direccionamiento de la misma.¹⁹ Como norma general, como hace tiempo sostiene la teoría feminista y otras vertientes del pensamiento no convencional, el énfasis debería estar más en la reproducción que en la producción; más en la inversión verde que en el consumo; más en el tiempo libre que en el tiempo transformado en mercancía; más en la igualdad que en la desigualdad.

6.5 Des-mercantilización de los recursos comunes e inversión eco-social

En el Estado Eco-Social es imprescindible una correcta gestión de los llamados “recursos comunes” (Ostrom 2009). Todas las personas son “herederas” de esos recursos comunes y los mismos no deberían cederse para la apropiación privada. Del mismo modo, todas las personas tienen la misma responsabilidad sobre la conservación de los recursos naturales y su transmisión a las generaciones futuras.

Este razonamiento no sólo aplica a los recursos naturales, sino también a los bienes y servicios como el conocimiento, el patrimonio cultural, la literatura, la música, y los bienes comunes digitales (como el software). etc. Lamentablemente, hasta la fecha no se observan las condiciones adecuadas para ello, especialmente en América Latina donde son evidentes las tendencias a reducir y a cooptar el espacio público por grupos de interés particular (Filgueira y Lo Vuolo 2020).

La preservación y correcta distribución de los recursos comunes orienta las políticas del Estado Eco-Social. Por ejemplo, como regla general, la inversión debe desplazar al consumo como motor de la economía. Pero no cualquier inversión, sino especialmente la destinada a la preservación y distribución igualitaria del uso de los recursos comunes. Además de todas las inversiones para el cambio de matriz energética y para la prestación de servicios sociales universales, son también necesarias inversiones en el llamado “capital social” para poder legitimar el apoyo de amplios sectores de la población y de una fuerza de trabajo capacitada en un nuevo contexto económico y social.

Esto es urgente en el contexto de la creciente incertidumbre de los últimos tiempos a nivel global, que deprime aún más las expectativas a futuro y favorece la colocación de capital de bajo riesgo y corto plazo. De hecho, los últimos acontecimientos internacionales, desde la última pandemia hasta los crecientes conflictos geopolíticos y bélicos. han favorecido a inversiones hacia combustibles fósiles, industria armamentista, etc., todo lo cual sigue alimentando el aumento de la deuda pública y privada y la incertidumbre global.

Estos imperativos obligan a revisar la primacía de los conceptos ortodoxos de rentabilidad, productividad, crecimiento, preferencias del consumidor, etc. En su lugar, se

¹⁹ Sobre estas cuestiones, ver artículos en Jacobs y Mazzucato 2016

requieren otros indicadores para calcular el retorno de la inversión, enfatizando objetivos sociales y de largo o muy largo plazo. Así, muchas inversiones que hoy se consideran no rentables e incluso improductivas, deberían tener prioridad para proveer los bienes y servicios necesarios y para cambiar el perfil de los estímulos que dinamizan la economía. Por lo mismo, al incorporar los costos ambientales en su ecuación de rentabilidad, muchas inversiones que hoy son rentables deberían ser desechadas.

En las decisiones de inversión, las políticas económicas del Estado Eco-Social deberían atender más a la importancia de los valores de uso de los bienes y servicios y no tanto en su valor de cambio. Por ejemplo, los servicios sociales colectivos son esenciales para la cohesión y el bienestar social, lo cual es fundamental para el funcionamiento económico y la sostenibilidad ambiental y social. Pese a ello, a ambas actividades se las suele considerar “improductivas” y en la mayoría de los casos ni siquiera se incluyen en la contabilidad del valor agregado por la economía.

En un Estado Eco-social hay que cambiar los criterios para medir y distribuir la productividad, particularmente en un contexto donde la mecanización y robotización están modificando sustancialmente el funcionamiento económico y el mercado de empleo. Hasta aquí, como es lógico en un sistema económico y social centrado en el crecimiento económico y la división de clases sociales, el debate sobre la distribución de los aumentos de productividad ha estado concentrado preferentemente en la distribución “funcional” del valor agregado en la economía; esto es, en el reparto entre ganancias y salarios.

Sin embargo, además de los tributos que recauda el Estado, los incrementos de la productividad laboral siempre pueden traducirse en mayores ganancias, mayores salarios (y consumo) y/o menor cantidad de trabajo en el puesto de empleo. Históricamente se ha verificado una combinación entre estas opciones, aunque en los últimos años la balanza se inclinó hacia mayor incremento de ganancias y consumos de altos ingresos. El Estado Eco-Social debería cambiar estos balances distributivos de la productividad.

6.6 Ingreso universal e incondicional, reducción de los tiempos de trabajo en el empleo y provisión pública de bienes y servicios sociales

Conforme al análisis anterior, el esquema distributivo de un Estado Eco-Social debería sustentarse en principios de organización y reglas operativas que tomen algunos elementos del tradicional Estado de Bienestar y que reorganicen otros. Algunos criterios señalados en este trabajo sirven para orientar estos cambios:

- 1) reforzar los pilares universales, incondicionales y no contributivos para garantizar cobertura de necesidades humanas básicas independientemente de la coyuntura del perfil de riesgo de cada persona;
- 2) reducir el alcance de los seguros sociales vinculados al empleo, independizando los beneficios sociales de la situación coyuntural en el mercado laboral;
- 3) expandir la oferta y cobertura de los servicios sociales de alto impacto, como salud, educación, cuidados, etc.;

4) avanzar en reformas tributarias que graven las expresiones de riqueza. reduzcan los tributos indirectos y los que recaen sobre los salarios, aumenten los impuestos verdes destinados a cambiar la matriz energética y a democratizar el sistema energético (Svampa 2022).

Un Estado Eco-Social debería recomponer recursos fiscales para poder afrontar los enormes gastos que implica la inversión en infraestructura verde, pero mediante tributación sobre las grandes concentraciones de riqueza e ingresos. Esta forma de recaudación tiene el mérito, además, de ayudar a cortar la transmisión intergeneracional de riquezas que es hoy una de las causas principales de las tendencias hacia la desigualdad económica y social. Como guía, esto implica una reforma tributaria que incluya tres pilares: un impuesto progresivo a los ingresos unificados, un impuesto progresivo a la riqueza y un impuesto progresivo a las herencias y legados durante toda la vida (Piketty et al. 2022).

Pero también debería modificar las formas de distribución entre los propios agentes del sector productivo y la dispersión que hoy se verifica entre los ingresos salariales. El principio fundamental es el siguiente: en un escenario de incertidumbre estructural, lo prioritario no son los máximos sino los básicos, más aún cuando el empleo mercantil tiende a ser cada vez menor e inestable.

Entre otras políticas, es imprescindible establecer un ingreso ciudadano o renta básica que garantice el acceso a niveles básicos de consumo en el mercado de forma universal e incondicional.²⁰ Esta debería ser la principal red de seguridad en los ingresos, la cual tiene que integrarse como crédito fiscal en la declaración de impuestos a los ingresos de las personas. El ingreso ciudadano o renta básica debería complementarse con otras políticas públicas redistributivas para garantizar que el impacto en la huella de carbono sea el menor posible. En particular, con una política de reducción de tiempos de trabajo en el empleo.

Como explicamos en otro trabajo (Fernández Franco y Lo Vuolo 2022), la tendencia a la reducción de los tiempos de trabajo en el empleo mercantil se ha justificado históricamente por razones vinculadas a la salud y al rendimiento de la fuerza laboral. A lo anterior, se agregan justificaciones económicas (desempleo), sociales (conciliar nuevas formas de arreglo familiar con una mejor distribución del tiempo de vida de las personas) y también ambientales: en un mundo con límites biofísicos estrictos, la reducción del tiempo de trabajo en el empleo es compatible con los cambios del régimen productivo y la reducción del consumo. Esto permitiría aumentar el tiempo dedicado a actividades no mercantiles, lo cual también es compatible con la reducción de la huella de carbono.

6.7 Disminución y distribución progresiva del consumo

Lo anterior necesita otra política imperiosa pero tal vez la más conflictiva: reducir la cantidad de consumo total y modificar su estructura. Esta debería ser una tarea principalmente en los países centrales y concentrarse en las capas altas de ingresos.

²⁰ Para una crítica a la inclusión del ingreso ciudadano entre las políticas del Estado Eco-social, Gough 2017, pags. 184-186. Para un análisis del modo de funcionamiento fiscal del ingreso ciudadano o renta básica, ver Barbeito 1995).

Pero no hay que olvidarse que la distribución del ingreso y la riqueza es mucho más regresiva en los países periféricos, por lo que allí también se requiere un cambio en el nivel y la composición del consumo. Más aún cuando es allí donde se debe elevar el consumo básico de los grupos más pobres. De un modo esquemático, en el Estado Eco-Social las necesidades humanas básicas (del presente y del futuro) deberían prevalecer sobre los deseos del lujo extravagante del presente.

En tal sentido, la garantía de acceso universal a la satisfacción de las necesidades humanas básicas fija una suerte de “límite inferior” del corredor que debería diseñarse para garantizar el consumo sustentable. Pero como el consumo total no debe crecer sino más bien disminuir, también deberían fijarse “límites superiores” de consumo para los grupos con mayor poder de demanda.

Esto implica una acción conjunta a nivel global. Lamentablemente, no existen instancias de gobierno internacional que puedan forzar a los países a restringir el consumo, especialmente de las capas más opulentas de su población. Por lo tanto, más allá de las presiones que deberían incrementarse a nivel internacional, gran parte del esfuerzo debería estar a nivel de adaptación local.

Como se indicó, en primer lugar, hay que aumentar la prestación y el acceso universal a servicios públicos de primera necesidad básica; salud, educación, vivienda, servicios de cuidado, transporte, etc. Estos servicios prestados públicamente son menos contaminantes que si responden a la ganancia privada y a las preferencias individuales. Con argumentos similares deberían sumarse otras políticas, como es el caso del transporte público de acceso universal; su déficit es una de las causas principales de la contaminación en América Latina.

Asimismo, el acceso universal a estos servicios genera sinergias positivas para la propia cultura ecológica y para promover otras acciones colectivas. Además, todas estas políticas son complementarias del ingreso ciudadano y la reducción de los tiempos de empleo: cuanto más amplio sea el acceso a servicios públicos de primera necesidad, menor será el ingreso y el tiempo de trabajo requerido.

En síntesis, la reducción y distribución más progresiva del consumo se debería lograr con una batería de políticas complementarias: 1) des-mercantilizando la distribución de un ingreso básico de forma universal e incondicional; 2) des-mercantilizando el acceso universal e incondicional a bienes y servicios básicos en las áreas más sensibles para la reproducción de la vida humana (salud, educación, cuidado, vivienda, transporte, etc.); 3) estableciendo un techo máximo de ingresos y políticas tributarias progresivas que reduzcan el consumo de las clases altas; 4) desmotivando el llamado “efecto imitación” del consumo conspicuo de las capas más altas de la distribución.; 5) estableciendo una fuerte tributación progresiva sobre la riqueza y los ingresos de las (reducidas) capas más opulentas de la población.

Todo esto debería tener un impacto positivo sobre la reducción del consumo. Para los países periféricos, además, debería tener un impacto positivo en el intercambio comercial porque gran parte del consumo conspicuo tiene un fuerte componente importado.

7 Una nueva agenda de investigación para un Estado Eco-Social

Los actuales regímenes de organización económica, política y social se sostienen sobre la idea de crecientes estándares materiales de consumo y sistemas de protección de los riesgos sociales que, para su funcionamiento, suponen un crecimiento económico y del empleo continuos. La tasa de crecimiento económico no sólo es un indicador de bonanza económica, sino también de éxito político electoral porque crea la ilusión de “todos ganan”: el capital recibe altas ganancias, la fuerza de trabajo consigue empleo y mejores salarios, los Estados captan mayores recursos fiscales.

Pero los problemas de esta forma de organización de los sistemas económicos y sociales son cada vez más evidentes. Los actuales regímenes de crecimiento económico han encontrado límites endógenos para seguir ampliando la reproducción del capital con una distribución progresiva, al tiempo que enfrentan límites biofísicos estrictos. Es por eso que cada vez son más urgentes y necesarios cambios para terminar con la dependencia entrópica con respecto a los limitados recursos naturales existentes (tierra arable, foresta, stock ictícola, agua, la capacidad de absorción de gases de la atmósfera, etc.).

Sin embargo, pese al creciente conocimiento científico sobre las causas y tendencias de la crisis climática, no se observan respuestas acordes a la dimensión del problema. En particular, no hay muchos trabajos que se ocupen de razonar acerca del modo en que la crisis climática coloca límites estrictos para el funcionamiento de los sistemas de protección social construidos en la posguerra durante la hegemonía del Estado de Bienestar keynesiano.

Estas ausencias son más preocupantes porque los sistemas de protección social del capitalismo de organización representan de forma explícita una suerte de pacto social inter e intra generacional, con el Estado como garante. En las políticas sociales se plasma un acuerdo colectivo sobre las garantías de cobertura de los satisfactores de necesidades humanas básicas que se proyecta hacia futuro. De la efectividad de esa cobertura depende en gran medida la continuidad de la integración social.

En este contexto, la crisis climática aparece como un riesgo social global que amenaza la propia continuidad de la vida y de los sistemas sociales. Se trata de un riesgo que se distribuye de forma incierta pero seguramente regresiva, donde quienes tienen la mayor responsabilidad en la generación del problema no son necesariamente quienes se ven más afectados. Además, es un riesgo difícil sino imposible de atender con esquemas de seguro privado o público, y que reclama un cambio de principios de organización y de reglas operativas que articulen políticas de mitigación y de adaptación que, en muchos casos, muestran contradicciones entre sí.

Los problemas de los actuales regímenes de crecimiento económico y de protección social no son recientes ni tampoco se deben solo a la crisis climática. Las recurrentes crisis financieras, el estancamiento económico, la concentración de riqueza, los desbalances ahorro/consumo entre las economías de mayor tamaño, son algunos ejemplos de problemas que hace tiempo vienen erosionando las bases de sostenimiento de estos regímenes. Los propios “pactos intergeneracionales” que caracterizan a los tradicionales sistemas de seguridad social se enfrentan no sólo con la erosión del bono demográfico, sino con crecientes problemas fiscales y en los mercados de empleo.

En este contexto, hasta el momento la pretensión de desacoplar la actividad económica de los daños ambientales no ha tenido mayor éxito. Si bien técnicamente se ha demostrado que es posible incrementar la eficiencia ambiental en el uso de recursos, incorporar tecnologías de innovación y reducir la contaminación, las experiencias en la materia han sido y tienden a ser insuficientes frente al crecimiento de la población y las crecientes demandas de consumo material per cápita. Y las tendencias indican que el problema se acrecentará a futuro.

Frente a estos problemas, continúa buscándose respuestas en los ajustes de mercado y la continuidad de los sistemas establecidos. Por ejemplo, apuntan a políticas de mitigación que aumenten el precio del carbono para internalizar las externalidades y proporcionar “señales” de precios para promover energías sostenibles. También, normas y reglamentos para mejorar la eficiencia energética, como la regulación de las características técnicas de vehículos, electrodomésticos, el rendimiento energético de los edificios, etc. Estas acciones ayudan, pero son insuficientes para atender la gravedad del problema.

La idea de crecimiento verde trata de recuperar una dinámica expansiva de la economía fomentando el uso de tecnologías menos contaminantes. Un fuerte programa de inversión y estímulos para volver rentables las inversiones verdes pretende recuperar una dinámica virtuosa de crecimiento y empleo. Sin embargo, la magnitud de los problemas y las relaciones causales detectadas indican que son necesarias reformas sustanciales a los principios de organización económica y social, incluyendo el abandono de la tasa máxima de crecimiento económico como objetivo de la política pública.

Como indico en un trabajo previo (Lo Vuolo 2021a): *“El objetivo de la política económica y social no puede seguir siendo la tasa máxima de crecimiento sino la prudencia y la distribución de recursos para la prevención. Frente a la crisis climática, esas acciones deben tender a la construcción de instituciones que representen un seguro colectivo frente a las potenciales catástrofes. Ineludiblemente, esto lleva a redefinir desde sus bases el concepto de riesgo social vinculado al capitalismo industrial, así como todo el sistema institucional construido para “proteger” a la población”*.

Dado que lo que está en riesgo es la reproducción de la vida en el planeta, y de los recursos comunes para alimentar estos procesos, la reorganización de las políticas públicas e instituciones sociales debería hacerse considerando los intereses generalizables y no las preferencias subjetivas de ciertos grupos. Más aún, cuando lo que prevalece son las preferencias de una minoría que concentra ingresos y riquezas, Entre otros efectos, esto hace que el consumo de estos grupos actúe como referencia imitativa para el resto de las personas y así empuje la huella de carbono.

Los interrogantes que se derivan de estas constataciones son múltiples. Por ejemplo, Si el crecimiento económico no proveerá los flujos de valor para financiar a las instituciones del Estado social ¿cómo deberían reformarse los sistemas tributarios y de beneficios para sostener a las instituciones de un nuevo Estado Eco-Social? Si la crisis climática requiere bajar el consumo global para reducir las huellas de carbono, ¿cuáles son los consumos básicos que deberían preservarse y garantizar con las instituciones de protección social? Si el empleo ya no será una fuente suficiente de ingreso para todas las personas ¿cómo deberían las mismas acceder a un ingreso suficiente para cubrir al menos sus necesidades básicas? ¿cómo deberían

estructurarse los sistemas de seguro social? ¿Cómo deberían funcionar los mercados de empleo y distribuirse las horas de trabajo en el empleo?

Para responder a estos interrogantes, es necesario imaginar cambios profundos y complementarios en diversas políticas, particularmente las que tienen mayor impacto en la transformación hacia los Estados Eco-sociales. Una de las claves está en la des-mercantilización de los elementos que definen el acceso de la población a la satisfacción de necesidades humanas básicas para la vida y la integración social.

En el trabajo se ofrecen algunas sugerencias que al mismo tiempo abren temas para la investigación. Una, des-mercantilizar parte de la demanda de consumo con un ingreso básico universal e incondicional, Dos, ampliar la oferta pública de bienes y servicios básicos para la reproducción de la vida humana (salud, educación, cuidado, vivienda, transporte, etc.). Tres, fijar techos máximos de ingresos y políticas tributarias progresivas que reduzcan el consumo de las clases altas y corten la transferencia generacional de riquezas y pobreza. Cuatro, desmotivar el llamado “efecto imitación” del consumo conspicuo de las capas más altas de la distribución. Cinco, promover una reducción de los tiempos de trabajo en el empleo mercantil y promover la actividad humana en otros órdenes de la vida.

Por supuesto que hay elementos para ser pesimistas sobre la capacidad de las democracias capitalistas para tomar medidas efectivas de este tipo. Mucho más sobre la posibilidad de dirigir un cambio de los principios de organización en un sentido igualitario. Incluso, frente a estos desafíos, bien puede esperarse el fortalecimiento de Estados totalitarios, sociedades desiguales y controladas, adaptándose anárquicamente a un clima más cálido e inestable, con exclusión de gran parte de la población mundial del acceso a bienes y servicios básicos para la vida en sociedad.

En cualquier caso, es claro que la humanidad está frente a una encrucijada propia de un cambio de era. Cuanto antes se asuma y cuanto antes se tomen medidas para la imprescindible transición hacia Estados Eco-Sociales, mejor será para la paz y el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

8 Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. 2021. *Climate Change vs Techno Utopia*. Project-Syndicate.
- Aguirre, J. y R. M. Lo Vuolo. 2013. *Variedades de Capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina*. Ciepp, Documentos de Trabajo, 85, Buenos Aires.
- Ajl, M. 2021. *A People's Green New Deal*. Pluto Press. London.
- Azamar Alonso, A., J. C. Silva Macher, et al. 2021. *Economía ecológica latinoamericana*. CLACSO/Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Barbeito, A. 1995. "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social." En R. M. Lo Vuolo (ed., *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Miño y Dávila / Ciepp, Buenos Aires, Argentina.
- Castel, R. 2009. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Chancel, L. 2021. *Climate change & the global inequality of carbon emissions, 1990-2020*. World Inequality Lab, Paris School of Economics, Sciences Po, WID.world Working Paper, Paris.
- Chancel, L. y T. Piketty. 2015. *Carbon and Inequality: From Kyoto to Paris*. VOX: CEPR's Policy Portal, Paris.
- Cutri, S. y R. M. Lo Vuolo. 2006. *Hacia una nueva forma de observación de la economía y la sociedad. La atribución de sentidos en los sistemas sociales*. Ciepp, Documentos de Trabajo Ciepp, 48, Buenos Aires.
- Doyal, L. y I. Gough. 1991. *A Theory of Human Need*. The Guilford Press. New York.
- Easterlin, R. 2001. "Income and happiness: Towards a unified theory", *Economic Journal*, Vol 111, No 473, pág. 465–484., July.
- Ekins, P. 2014. "Strong sustainability and critical natural capital." En G. Atkinson, S. Dietz, E. Neumayer y M. Agarwala (eds.), *Handbook of Sustainable Development*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. Princeton, USA.
- Fernández Franco, S. y R. M. Lo Vuolo. 2022. *La reducción de los tiempos de trabajo en el empleo. Una política ignorada en la agenda pública*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Documentos de Trabajo Ciepp, 110, Buenos Aires.
- Filgueira, F. 2007. *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, 135, Santiago de Chile.
- Filgueira, F. y R. M. Lo Vuolo. 2020. *La reducción del espacio público en América Latina. Elementos para la construcción de una contra-hegemonía en la producción y*

distribución de bienes y servicios sociales Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Documentos de Trabajo Ciepp, 105, Buenos Aires.

Fraser, N. 2012. *Can society be commodities all the way down? Polanyian reflections on capitalist crisis*. Fondation Maison des sciences de l'homme, Working Papers Series, 18, Paris.

Georgescu-Roegen, N. 1971. *The entropy law and the economic process*. Harvard University Press. Cambridge, MA.

Gough, I. 2017. *Heat, Greed and Human Need. Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*. Edward Elgar. Cheltenham, UK: Northampton, USA.

Gough, I. 2015. "Climate change and sustainable welfare: The centrality of human needs", *Cambridge Journal of Economics*, Vol 39, No 5, pág. 1191-1214.

Habermas, J. 1973. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu editores. Buenos Aires, Argentina.

Hallegatte, S., G. Heal, et al. 2011. *From Growth to Green Growth. A Framework*. The World Bank, Policy Research Working Paper, 5872.

Hickel, J. y A. Slameršak. 2022. "Existing climate mitigation scenarios perpetuate colonial inequalities", *Lancet Planet Health*, Vol 6, No, pág. 628-631, July.

IPCC. 2014. *IPCC Report 2014 - Chapter 4: Sustainable Development and Equity*. Intergovernmental Panel of Climate Change.

Jackson, T. 2017. *Prosperity without Growth. Foundations for the Economy of Tomorrow*. Routledge. London, New York.

Jackson, T. 2009. *Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy* Sustainable Development Commission, London.

Jacobs, M. y M. Mazzucato. 2016. *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. John Wiley & Sons, Chichester.

Kapp, W. K. 1950, 1963. *The Social Costs of Business Enterprise*. Russell Press Ltd. Nottingham.

Lankes, H. P., E. Soubeyran, et al. 2022. *Acting on climate and poverty: if we fail on one, we fail on the other*. The Centre for Climate Change Economics and Policy (CCCEP), The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE, Policy Insight.

Lo Vuolo, R. M. 2021a. *La economía del colapso y el principio de precaución. Notas en defensa de la vanguardia ambiental*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, junio., Documentos de Trabajo Ciepp, 107, Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. M. 2021b. *Sistema económico y crisis climática. Límites para el campo de juego de las preferencias individuales y las políticas públicas*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Documentos de Trabajo Ciepp, 108, Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. M. 2009. *Distribución y crecimiento. Una controversia persistente*. Ciepp/Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, Madrid.

Lo Vuolo, R. M. y A. Barbeito. 1998. *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. M., A. C. Barbeito, et al. 1999. *La pobreza.. de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila / Ciepp. Buenos Aires, Argentina.

Luhmann, N. 1998. *Sistemas Sociales : Lineamientos para una teoría general*. Anthropos Editorial / Universidad Iberoamericana / CEJA,/Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Martínez Alier, J. y J. Roca Jusmet. 2013. *Economía ecológica y política ambiental*. Fondo de Cultura Económica. México.

Max-Neef, M. 1986. *Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Icaria Editorial. Barcelona

Newell, P. 2012. *Globalization and the Environment . Capitalism, Ecology & Power*. Polity Press. Cambridge, UK; Malden, USA.

Newman, P. y M. Patterson. 2010. *Climate Capitalism. Global Warming and the Transformation of the Global Economy*. Cambridge University Press. New York.

Ostrom, E. 2009. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica. México, DF.

Paganini, M. 1987. "Contingencia social: concepto contingente", *Revista de Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe*, Vol, No 2.

Persico, C. 2022. *Can Pollution Cause Poverty? The Effects of Pollution on Educational, Health and Economic Outcomes*. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper, 30559, Cambridge, MA.

Piketty, T. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

Piketty, T., E. Saez, et al. 2022. *Rethinking Capital and Wealth Taxation*.

Piketty, T. y G. Zucman. 2014. *Wealth and Inheritance in the Long Run*. CEPR, CEPR Discussion Paper, DP10072.

PNUD. 2011. *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad.: Un mejor futuro para todos*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid.

Polanyi, K. 1992. *La Gran Transformación*. Juan Pablos Editor. Mexico.

Raworth, K. 2017. *Doughnut Economics: Seven ways to think like a 21stcentury economist*. RH Business Books. London.

Rockström, J., K. Steffen, et al. 2009. "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity", *Ecology and Society*, Vol 14, No 2: 32.

Sanahuja, J. A. 2021. *Pacto Verde Europeo.: El giro ambiental de un actor global*. Fundación Carolina, 13.

Steffen, W., W. Broadgate, et al. 2015. "The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration", *The Anthropocene Review*, Vol, No, pág. 1-18, March.

Streeck, W. 2014. *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Verso.

Sunkel, O. y J. Leal. 1985. "Economía y medio ambiente en la perspectiva del desarrollo", *El Trimestre Económico*, Vol 52, No 205, pág. 3-35, enero-marzo.

Svampa, M. 2022. *Dilemas de la transición ecosocial desde América Latina*. Fundación Carolina / Oxfam Intermón, Número especial Madrid.

Svampa, M. 2019. *Antropoceno. Lecturas globales desde el Sur*. La Sofía cartonera, Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.

Toledo, V. 2013. "El metabolismo social: Una nueva teoría socioecológica", *Relaciones*, Vol Otoño, No 136, pág. 41-71.

UNRISD. 2022. *Crisis of Inequality. Shifting Power for a New Social Contract*. United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD FLAGSHIP REPORT, Geneva.