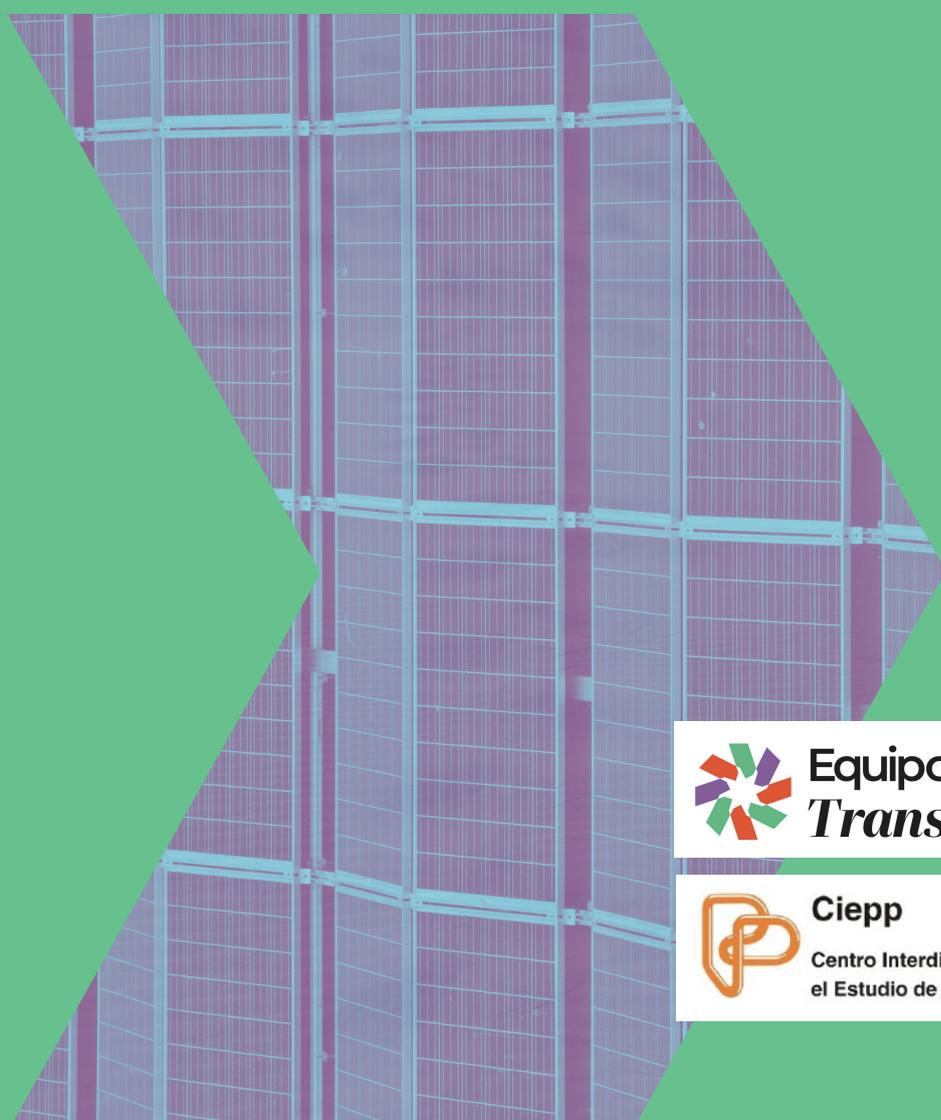




Lineamientos para la *transición* hacia un Estado eco-social en Argentina

Por
Rubén M. Lo Vuolo



Equipo
Transiciones



Ciepp

Centro Interdisciplinario para
el Estudio de Políticas Públicas

1. Introducción

En los años de posguerra, el crecimiento económico - liderado por la tecnología, la industrialización y la diversificación del consumo- se instaló como el objetivo central de la política pública en la mayoría de los países de occidente, tanto centrales como periféricos. Incluso, se llegó a sugerir que el proceso de “desarrollo”, vinculado al crecimiento económico, seguiría “etapas” sucesivas. Así, se volvió un lugar común distinguir entre economías “avanzadas” (“desarrolladas”), “atrasadas” (“subdesarrolladas”) y en “transición” (“en vías de desarrollo”).

Esta visión, que todavía tiene adherentes, observa a las crisis económicas como componentes ineludibles de la propia dinámica interna “cíclica” del proceso económico. Basta señalar la popularidad de la llamada teoría de los “ciclos económicos”, que postula que la evolución (positiva) de los sistemas económicos sigue fases sucesivas de auge, crisis, depresión y reactivación. Así, las crisis se consideran parte ineludible del ciclo económico y de una tendencia al crecimiento continuo mediante procesos de “destrucción creativa” y acumulación neta de capital (Lo Vuolo 2021a).¹

Este tipo de visiones alimentó las reglas operativas bajo las cuales se construyeron las instituciones fiscales y monetarias del llamado Estado de Bienestar, Estado social, Estado Fiscal. Esta forma de organización del capitalismo se sustenta en políticas macroeconómicas tendientes a promover el crecimiento, las ganancias empresarias, el empleo, los ingresos personales y fiscales, etc. Este modo de organización del capitalismo regulado se caracteriza por crecientes recursos fiscales que financian gastos estatales expansivos, tanto para fomentar la inversión privada y pública, como para financiar directamente la oferta de bienes y servicios estatales vinculados a los llamados “riesgos sociales”. Esto es, riesgos colectivos que afectan a las personas que participan en el sistema económico y social, los cuales generan gastos ineludibles para la reproducción de la fuerza de trabajo: salud, educación, pensiones, desempleo, cargas familiares, etc.

Hacia finales de la década del sesenta y comienzos de la del setenta, esta

¹ En este tema, son trabajos clásicos Rostow 1960 y para Argentina Di Tella y Zymelman 1967.

forma de organización del capitalismo empezó a encontrar límites para su expansión, lo cual permitió el avance de una contra-reforma de inspiración neoliberal. Conceptualmente, la misma se basó en el cuestionamiento de la eficacia de las políticas estatales de demanda y regulación del mercado como así también de la creciente carga fiscal vinculada a los gastos estatales expansivos. En reemplazo, la contra-reforma neoliberal contrapone una visión de oferta y desregulación de mercados con el mismo objetivo: el crecimiento económico. Pero, en este caso, se busca impulsar las ganancias empresarias como motor del crecimiento, reducir los tributos directos, bajar el costo salarial directo e indirecto, liberar el comercio y las finanzas internacionales, entre otros.

La crisis climática puso en evidencia las limitaciones de ambos tipos de visiones y de estrategias de política económica, más allá de las inconsistencias teóricas y prácticas de cada caso. Ya está probado que el crecimiento económico genera costos y daños irreparables en el entorno ambiental de los sistemas económicos y sociales, lo cual lleva a situaciones incontrolables e incluso al colapso de los sistemas naturales y sociales. En la era del llamado Antropoceno, el ambiente está “endogeneizado” en los sistemas económicos y sociales, en tanto la actividad humana trastoca los ciclos biogeoquímicos del sistema Tierra hasta amenazar la continuidad de la actividad humana y de la propia vida en el planeta.

Ya está claro que el “crecimiento continuo” por ciclos recurrentes, si es que alguna vez existió, no puede proyectarse a futuro. En los hechos, el sistema económico se comporta como un sistema complejo sometido a dinámicas no lineales que lo pueden hacer cambiar de estado bruscamente por perturbaciones de todo tipo. En particular, el daño al ambiente provocado por la actividad económica del “capitalismo industrial” ya ha desestabilizado los sistemas naturales y sociales debido a la aceleración de múltiples variables vinculadas a las formas de producción y consumo vigentes. La aceleración de la actividad antropogénica lleva los niveles de GEI atmosféricos muy lejos de su área de distribución natural.²

A lo anterior se suma lo siguiente: el ciclo de carbono tiene componentes de retroalimentación negativos que suelen omitirse en los modelos de

² Como ejemplo, en el pasado, los aumentos de CO2 estuvieron por debajo (y generalmente muy por debajo) de 25 ppm en cualquier sub-período de 1.000 años. Últimamente ese aumento se registra en períodos de una década.

análisis, sencillamente porque no se conocen. Este componente omitido, que sería parte de una retroalimentación llamada "sensibilidad del sistema terrestre", incluye la auto-amplificación potencial de calentamiento debido a las liberaciones de carbono secuestrados de diferente modo en el planeta Tierra. Así, en el lapso casi instantáneo (geológicamente hablando) de dos siglos, la temperatura en el sistema planetario viene elevándose a un ritmo que no ha existido durante cientos de millones de años.

Si bien la crisis ambiental es una amenaza de alcance global y sistémico, se expresa de un modo peculiar en las distintas regiones, estados, economías, entre otros. Por ejemplo, en América Latina, además de los daños vinculados a las emisiones de carbono de ciertas industrias, se vincula mayormente con la deforestación, la minería a cielo abierto, la contaminación de reservas acuíferas, la extracción de recursos gasíferos con métodos no convencionales, el agotamiento de suelos por uso de agroquímicos, etc.

Las actividades que caracterizan al régimen "neoextractivista" de crecimiento económico prevaleciente en la región tienen fuertes impactos ambientales.³ Pese a ello, se sigue legitimando, e incluso subsidiando, a este régimen extractivista que, entre otras actividades, incluye la producción en combustibles fósiles, la ampliación de la red de gasoductos y de otras inversiones en capital físico de larga vida útil cuya amortización difícilmente será factible debido a los límites que impone la degradación del ambiente. Los recursos destinados a estas actividades no sólo tienen impactos dañinos, sino que detraen fondos que podrían utilizarse para promover actividades no contaminantes tendientes a reemplazar la actual matriz de producción y consumo.

1. El problema de los modelos de análisis ortodoxos

Como sustento de este tipo de regímenes económicos y sociales contaminantes se utilizan modelos de análisis convencionales cuya función objetivo está representada por tasas máximas de crecimiento económico y cuya construcción se basa en supuestos y metodologías muy cuestionables. Estos modelos "descuentan" flujos futuros de costos

³ Ver Svampa y Viale 2014 y 1020.

y beneficios mediante "tasas de descuento" que no consideran los efectos de retroalimentación de largo plazo, los probables cambios de conductas de agentes relevantes a medida que avance el problema, la incertidumbre sobre plazos, etc. Esto es más grave porque pequeñas diferencias en las tasas de descuento utilizadas derivan en grandes diferencias del valor presente calculado para estimar el "beneficio neto" de los proyectos contaminantes.

Con estas y otras prácticas, los modelos estándar terminan proponiendo un ajuste "gradual" de las actividades contaminantes, al tiempo que sugieren esperar que se pueda aprender y tener más información cuando se produzca los eventuales acontecimientos dañinos. Mientras tanto, suponen que, bajo los criterios de autorregulación de mercados, las actividades contaminantes irán siendo reemplazadas a medida que los movimientos de precios estimulen la sustitución de producción y consumos.

Sin embargo, la gravedad y la urgencia de los daños no permite esperar que sucedan los eventos para "aprender sobre la marcha". Además, los impactos dañinos de la degradación ambiental se producen en muchos elementos que no son sustituibles, como la atmósfera, la biodiversidad, la salud, entre otros. Todo indica que estamos frente a una crisis multidimensional que no tiene precedentes, que pertenece al orden de lo inconmensurable y cuyos impactos son dañinos y repentinos. Esto hace que la evolución de los sistemas sea discontinua con respecto a los eventos precedentes.

En estas cuestiones, existe una "incertidumbre estructural" que no solo invalida los modelos convencionales de análisis sino el uso estándar de la teoría de la probabilidad (Lo Vuolo 2021b). Estas debilidades se trasladan al análisis del funcionamiento de los sistemas sociales y de las instituciones sociales construidas en base a proyecciones del comportamiento de sus componentes considerando la evolución histórica. Esto es clave para entender los límites del funcionamiento de políticas económicas y sociales que suponen que las distribuciones de probabilidad de los riesgos sociales son conocidas.

Así, para interpretar y actuar frente a la creciente crisis ambiental, son necesarios otros modelos de análisis que sustenten otras políticas públicas. Estos modelos y acciones deben incorporar el problema de la

incertidumbre estructural de fenómenos altamente riesgosos, el desconocimiento de la evolución de los eventos, de las distribuciones de probabilidad de daños, etc. Además, se debe asumir que la economía y las instituciones sociales ya no pueden funcionar sobre la base del crecimiento acelerado y la acumulación indefinida de capital, y mucho menos como un sistema cerrado que desconoce las interacciones con los subsistemas naturales.

2. La necesidad de una visión económica alternativa

En la búsqueda de otras formas de análisis se debe considerar que el sistema económico interactúa y también está constituido por actividades, relaciones y procesos que suelen definirse como “no económicas”, pero que son imprescindibles para la forma de existencia del sistema económico.⁴ El ambiente natural es uno de los ejemplos notables, pero también lo son el trabajo reproductivo, el ejercicio de la fuerza coercitiva del Estado para, entre otras cosas, garantizar la propiedad privada del capital.⁵

Atenta a estas cuestiones, y en relación con el medio ambiente natural, Nancy Fraser (2021) sugiere diferenciar dos conceptos de “naturaleza”. Por un lado, está el concepto utilizado por las ciencias del clima y que designa procesos biofísicos que suceden independientemente de nuestro conocimiento y observación. Por otro lado, está el concepto utilizado por el análisis económico convencional y que entiende a la naturaleza como una colección de elementos que pueden ser apropiados para los procesos de generación mercantil de valor económico y de reproducción del capital. Esta segunda concepción no es objetiva, sino que fue construida ideológicamente a lo largo de la historia del capitalismo. Lo mismo sucede,

4 Una forma potente de ocultar esto es el uso del indicador del PBI como medida del flujo de valor económico agregado en un año. Ese indicador sólo registra (y no totalmente) las transacciones de mercado. Ver por ejemplo Stiglitz et al. 2009.

5 Ejemplos del valor económico “producido” por la naturaleza, y no registrado en el PIB, son procesos ecosistémicos como la polinización, la regulación del clima, la formación del suelo, el ciclo del agua, la diversidad genética. Es decir, producciones ecológicas realizadas por los seres vivos y ciclos naturales que proporcionan bienes sin los cuales sería imposible no sólo prosperar, sino también vivir.

por ejemplo, con la ideología que distingue entre trabajos productivos e improductivos.

En la práctica cotidiana en nuestros sistemas sociales, la actividad humana incorpora a la naturaleza de un modo extractivo, utilizándola como insumo para la producción y reproducción del capital -materia prima, energía y transporte, etc.-; esto permite, entre otras cosas, abaratar costos de alimentación y reproducción de la fuerza de trabajo. Pero, al mismo tiempo que las ganancias económicas son apropiadas por quienes tienen la propiedad del capital, gran parte de los costos de su generación se transfieren en el tiempo y en el espacio.⁶

En otras palabras, bajo los principios de organización del sistema capitalista, se ceden a los propietarios del capital decisiones que afectan el aire, el agua, el suelo y los minerales, la flora y la fauna, bosques y océanos, atmósfera y clima. La propiedad del capital otorga poder de control no sólo sobre el resultado del trabajo humano (explotación de la fuerza de trabajo), sino también sobre las condiciones básicas que sustentan la vida en la Tierra (explotación de la naturaleza).

Lo anterior es clave para reconocer responsabilidades frente al problema de la crisis ambiental y de allí pensar políticas para la transición energética y socioeconómica. Particularmente invita a reflexionar sobre el modo en que los Estados deberían utilizar su poder fiscal, regulatorio y coercitivo frente a esta crisis. Mucho más cuando, en la práctica, muchos Estados no sólo registran “fallas” de control, sino que también promueven la producción y el consumo contaminantes, sin desconocer que, en muchos casos, actúan como directos propietarios de emprendimientos contaminantes.

En estas cuestiones, hay que tener en cuenta que, a diferencia de lo que enseña la economía convencional, los procesos propios 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

6 Estos costos son considerados por la ortodoxia económica como “externalidades” ajenas a la actividad específica que es decidida y controlada por quienes detentan la propiedad del capital.

económico y el tiempo biogeoquímico, etc.⁷ De este modo se expone lo siguiente: la carga ambiental de la economía aumenta con el consumo y el crecimiento demográfico.

Para ello, es necesario dejar de pensar el proceso económico como compuesto de solamente tres tipos de actividades: producción, distribución y consumo. En la práctica el proceso económico se compone de cinco actividades: extracción, producción, distribución, consumo y eliminación de desechos. Este complejo entramado de actividades es controlado principalmente por quienes detentan la propiedad de los medios de producción y, en mucho menor medida, por los Estados.

Así, el crecimiento económico, que los modelos estándar consideran sostenible conforme a ciertas relaciones técnicas de input-output y de precios, en realidad es insostenible si se consideran las relaciones con su entorno ambiental. Las llamadas “fronteras planetarias” desvanecen la razonabilidad de los modelos que plantean como función objetivo una tasa máxima de crecimiento económico y establecen estrictas restricciones para la acción humana.

3. El sistema económico frente a las fronteras planetarias

Ya está probado que existe un espacio biofísico que define fronteras que actúan como “restricciones” objetivas para la acción humana y que son independientes de las preferencias, valores, compromisos y expectativas de agentes económicos y sociales.⁸ Esta evidencia invalida los modelos de análisis que se construyen en base a supuestos sobre los comportamientos subjetivos de agentes económicos y sociales.

⁷ También estudia flujos y valores no materiales, por lo que, para medir la performance del sistema económico, se aparta de la idea de un valor numerario sintético como puede ser la tasa de crecimiento del valor agregado mercantil.

⁸ Existen también límites “reproductivos” que no son tomados en cuenta en los análisis económicos convencionales porque son actividades humanas que no se transan en el mercado. Las actividades de reproducción se miden por tiempo, que también es finito y limita objetivamente el crecimiento ininterrumpido de la economía. La repartición del tiempo de vida de las personas es un punto importante en el tema de la relación entre crisis ambiental y crecimiento económico, pero no se desarrolla en este trabajo.

Estos límites quedan definidos porque, por un lado, el sistema económico se apropia de recursos naturales (materias primas) para realizar procesos que, en combinación con otros elementos (incluyendo en primer lugar el trabajo), se transforman en bienes y servicios con el objetivo de obtener ganancias en los mercados. Por otro lado, estos mismos procesos continuamente generan residuos y desechos que en muchos casos son tóxicos para el ambiente natural (incluyendo la vida humana). Así, sistema económico y ambiente se van transformando mutuamente, y con ello van transformando el entorno de la vida humana.

De aquí pueden señalarse dos grupos de límites para la interacción y transformación mutua entre ambiente y actividad humana. Por un lado, existen límites para la cantidad máxima de recursos naturales “no renovables” que están disponibles para su extracción (energía fósil, metales, otros materiales, tierra productiva, etc.). Por otro lado, se verifica un continuo y acumulativo deterioro ambiental derivado de los procesos de producción y consumo en el sistema económico y social. De hecho, el “punto de escasez” de los recursos naturales supera a la cantidad que es posible utilizar sin provocar un colapso ambiental. Esto es, aunque existan reservas comprobadas de hidrocarburos, no será posible extraerlas porque acelerarían aún más la crisis ambiental y el eventual colapso de los sistemas económicos y sociales.⁹

El pensamiento económico convencional no se preocupa mayormente de la “escasez” de recursos naturales porque supone que se resolvería con aumento de precios, una mayor concentración productiva para absorber mayores costos y con inversiones rentables que produzcan sustitutos. Todo esto, a su debido momento, debería promover innovación tecnológica en sustitutos, competencia y mayores ganancias. Con respecto a la contaminación, considera que representan “externalidades negativas” cuyos costos sociales tienen precio que debería cobrarse a agentes específicos individualizados.

⁹ El valor de mercado de estas reservas disponibles para su extracción [stranded assets] se estimaba en 900 mil millones de dólares (Aglietta y Valla, 2021). Las mismas estarían compuestas de dos tercios de carbón y un tercio de petróleo y gas. Si el objetivo es aumentar la temperatura media en 2 ° C sobre el planeta, al menos la mitad de los recursos fósiles deberían ser abandonados; para un objetivo de 1,5 ° C, más del 80%.

Como resultado de estas y otras creencias, en la práctica, avanza muy lentamente la sustitución de la matriz energética, de las formas de producción, del consumo que las estimula y de las instituciones económicas y sociales organizadas para ello. De hecho, los combustibles fósiles siguen ofreciendo ganancias elevadas e incluso continúan siendo subsidiados por muchos Estados.¹⁰

Un problema central en esto es el siguiente: las llamadas externalidades negativas no son excepcionales ni sus responsables pueden ser identificados precisamente, sino que son el resultado del funcionamiento del conjunto integrado del sistema económico y social. Las externalidades negativas se producen constantemente en el proceso económico e involucran a la mayoría de agentes que participan del mismo, en tanto la búsqueda de ganancias privadas lleva indefectiblemente a desplazar “costos sociales” hacia el conjunto de la sociedad (Kapp 1950, 1963).¹¹ Como resultado, la regulación estatal, cuando existe, siempre llega tarde y/o es inoperante para prevenir el daño.

En este contexto no hay incentivos para tomar medidas individuales por parte de cada agente, ni tampoco para cooperar en la búsqueda de un interés generalizable. Por lo tanto, se continúa invirtiendo en combustibles fósiles porque es redituable en el corto plazo (Christophers, 2019). Los estímulos individuales no sirven porque suelen aumentar costos en el corto plazo a cambio de beneficios de los que supuestamente se apropiará la sociedad en su conjunto. Y esto es válido tanto para el corredor productivo como para el corredor del consumo en el sistema económico y social.

¹⁰ Para el caso argentino, ver Blanco et al. 2021.

¹¹ Así, la introducción de fertilizantes, pesticidas y herbicidas ha aumentado temporalmente el rendimiento del trabajo agrícola, pero a costa de una pérdida de biodiversidad, de fertilidad del suelo y de un riesgo para la salud de los trabajadores. El mundo entero participa de este proceso que generó un excedente de producción monetaria acompañado de una disminución de la producción ecológica y social.

4. Crisis ambiental y preferencias del consumidor

Para avanzar en políticas que busquen prevenir y atender los daños vinculados con la crisis ambiental, hay que entender que la dinámica contaminante en la era del Antropoceno se vincula directamente con la constitución de una forma antropológica que promueve la “soberanía” de agentes económicos en la elección de su patrón de consumo (bajo las restricciones de su nivel de ingresos). Este tipo de apotegma, defendido porque supuestamente promueve la libertad individual de elección, hace tiempo es criticado por múltiples motivos (Gough, 2015): 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).

Así, hay evidencias para sostener que el conocimiento que tienen las personas acerca de sus alternativas de elección 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 sobre 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 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. En consecuencia, la satisfacción de las preferencias subjetivas

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

de consumo de quienes hoy tienen poder de demanda limita y hasta puede impedir la satisfacción de las necesidades más básicas de las generaciones futuras.

De lo anterior se sigue que los problemas vinculados a la crisis ambiental reclaman acciones colectivas que actúen contradiciendo las racionalidades y las acciones tanto de quienes detentan la propiedad de los medios de producción como del público consumidor, que siempre están moldeadas por la distribución del ingreso y la riqueza. Si se sigue privilegiando las preferencias individuales y la libertad de los propietarios de los medios de producción para decidir su uso, no habrá lugar para prioridades definidas colectivamente para el uso de recursos comunes. Claro que tampoco la habrá con un Estado que siga potenciando esas racionalidades y esas acciones de agentes privados.

Se trata de un ejemplo claro de la llamada “tragedia de los comunes”.¹³ Esta tragedia se presenta cuando las acciones racionales e independientes motivadas por el interés individual, terminan destruyendo un recurso que es limitado y compartido por toda la comunidad. Se trata de una situación que no sólo perjudica a la comunidad sino también a las propias personas; este es uno de los déficits más relevantes de las sociedades y las políticas públicas en América Latina (Filgueira y Lo Vuolo, 2020).

Si estos problemas no se abordan de forma colectiva y urgente, no sólo 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 poderosos.¹⁴ Las personas pobres y más vulnerables son y seguirán siendo las que más sufran los daños derivados de la crisis ambiental, pese a que su responsabilidad en la generación del problema es menor comparada con los grupos más ricos.

Los grupos más vulnerables 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 ambiental, son más vulnerables en salud, tienen menor cobertura de seguros sociales y privados, entre otros. Además,

¹³ Particular impulso tuvo este debate luego del trabajo de Garrett Harding (Harding, 1968) y de Elinor Ostrom (Ostrom, 2009).

¹⁴ 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.

su nivel de consumo contaminante es mucho menor que el de los grupos más ricos. Si bien el problema es global, las responsabilidades y los impactos regionales y personales son muy desiguales.

5. Crisis ambiental y desigualdades

Las cifras sobre la relación entre desigualdad y crisis climática son contundentes (Chancel et al. 2022). El informe sobre las desigualdades en el mundo del año 2022 registra que 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. A su vez, el 10% más rico posee 77% del total contra solamente 2% que posee el 50% más pobre.

Asimismo, al vincular la distribución de riqueza con las emisiones de carbono de Gases de efecto invernadero (GEI), se llega a la siguiente conclusión: en el año 2019, el 10% más rico de la población mundial fue responsable de cerca de 48% del total de las emisiones globales (17% para el 1% más rico), mientras que la mitad más pobre de la población mundial sólo fue responsable por 12% de dichas emisiones (Chancel, 2021). Esto se debe en gran medida al consumo no sólo de los bienes y servicios producidos en el país de residencia de las personas, sino también al consumo de bienes importados.

El otro dato llamativo es el siguiente: mientras en el año 1990, dos terceras partes de la desigualdad entre personas se debían a la desigualdad entre países, en el año 2019 el 63% de la desigualdad en las emisiones se debe a las diferencias al interior de los países. Por otra parte, en el mismo trabajo se estima que el presupuesto necesario para erradicar la pobreza por ingresos de una línea de pobreza de US\$ 5,5 por día, equivaldría a un tercio de los ingresos del 10% más rico de los emisores globales.

Puede afirmarse que el patrón de consumo de las sociedades más opulentas y de los grupos más ricos en todo el mundo es el indicador clave para entender las responsabilidades, la relación causa-efecto del problema ambiental y los caminos necesarios para atender la crisis climática. Esto es así, porque: 1) los estímulos y las desiguales formas de consumo empujan la producción contaminante; 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 naturales y complica, o directamente hace imposible, la lucha contra la crisis ambiental.

Al mismo tiempo, hay evidencias que demuestran que las desigualdades económicas se vinculan con fuertes desigualdades políticas en las democracias occidentales (Cagé, 2023). Mucho más frente a la creciente tendencia al financiamiento de la actividad política por parte de los grupos de la cúpula distributiva y la falta de participación política de una parte importante de la población. De hecho, el aumento de la desigualdad distributiva y la caída de la participación política son dos variables correlacionadas en el tiempo. Este dato fortalece la necesidad de vincular la creciente desigualdad distributiva con los problemas que se observan para avanzar en políticas que frenen el acelerado deterioro ambiental.

Todo lo anterior lleva a cuatro conclusiones. Primero, no se puede tener una estrategia contra el cambio climático sin tener una estrategia para reducir la desigualdad. Segundo, no se trata sólo de la desigualdad entre países, sino fundamentalmente de la desigualdad al interior de los países. Esto último concierne específicamente a las políticas públicas distributivas en el ámbito nacional, más allá que las mismas estén condicionadas en gran medida por la integración internacional de cada país. Tercero, bajar el consumo contaminante en la cúspide de la distribución es el camino para combatir la crisis climática y reducir la desigualdad económica y social. Cuarto, bajar la desigualdad distributiva es imprescindible para legitimar políticamente las acciones públicas de mitigación y adaptación al cambio climático.

La creciente desigualdad económica, política y social no es sólo un problema de justicia, sino de supervivencia de la vida en el planeta. Gran parte del problema se deriva de las políticas públicas construidas sobre la hipótesis del supuesto “derrame” de ingresos y bienestar sobre los grupos más vulnerables que provocaría el crecimiento económico. Pese a que esta hipótesis ya no es sustentable, sigue siendo levantada por las elites políticas para ganar legitimidad tanto de las masas electorales que mejoran sus ingresos, como de la clase capitalista que mejora sus ganancias y acumula riqueza.

Cuesta mucho asumir colectivamente que aquello que se pensaba como una solución a los problemas de desarrollo y bienestar de la humanidad, en

la práctica derivó en una crisis que puede llevar a un colapso de la vida en el planeta. La paradoja que caracteriza a nuestra época -y probablemente a cualquier época en la que una civilización traspasa ciertas fronteras que la desestabilizan- es que cuanto más potencia gana, más vulnerable se vuelve porque acelera su aproximación al eventual colapso.

6. Crisis ambiental y política pública: del Estado de Bienestar al Estado Eco-social

Para enfrentar los desafíos que plantea la crisis ambiental se necesita desactivar el complejo bucle que tiende a la aceleración de las variables que empujan el crecimiento económico y que puede sintetizarse así: las personas quieren comprar y consumir cada vez más, las empresas buscan vender y ganar cada vez más, los Estados buscan que la economía crezca y recaudar cada vez más impuestos. Este bucle se retroalimenta gracias a una cultura que indica que el éxito de las personas, las empresas y los Estados depende de estas formas de crecimiento. El resultado de esta retroalimentación, además del crecimiento de bienes y servicios, es la aceleración en dirección de las fronteras planetarias.

Para desarmar este bucle se necesita construir otro bucle que active y retro-active transformaciones a nivel micro y macro, así como a nivel local y planetario. Para ello no sirven los ajustes de mercado ni la racionalidad del homo oeconomicus. Si las acciones y la toma de decisiones se basan en la subjetividad, no hay forma de distinguir, por ejemplo, entre incertidumbre y riesgo, entre precaución y prevención, porque cada agente tiene criterios diferentes de evaluación. Esto lleva a la conclusión de que la sociedad está hoy obligada a una creciente planificación colectiva de las acciones humanas.

Pero dada la complejidad de los sistemas sociales contemporáneos, así como la incertidumbre estructural derivada de la crisis ambiental, no se trata de una planificación centralizada que pretenda tener bajo su control todos los recursos y que se guíe por un objetivo preciso al que se busca por un camino rígido. Se trata de una planificación que asuma que el futuro es una incógnita sobre la cual podemos realizar todo tipo de operaciones, incluyendo la adjudicación de diferentes valores a las variables bajo estudio, dependiendo del modo en que se procesan los datos conocidos y esperados (Dupuy 2004, cap. 11).

En esta línea de razonamiento, la noción de Estado Eco-Social aparece como una guía para la reorganización de las instituciones centrales de los sistemas sociales. El Estado Eco-Social debería comprenderse como una nueva forma de organización social cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de las personas de forma justa y sostenible. Si se quiere, es la organización social que tiene capacidad para satisfacer las necesidades humanas de las personas, dentro de los límites que imponen las fronteras planetarias.

Para ello, el Estado Eco-Social requiere de instituciones cuyos objetivos fundantes sean la protección social de las personas en base a dos criterios simultáneos: equidad/justicia y sostenibilidad/suficiencia. Se trata de un sistema de políticas públicas cuya función es garantizar, en el contexto de la crisis ambiental, que todas las personas accedan a los elementos necesarios para continuar con la reproducción de su vida en nuestras sociedades sobre bases igualitarias.

Esto no desconoce los problemas actuales de los Estados nacionales, así como de las organizaciones transnacionales para atender no sólo la crisis ambiental, sino los problemas crecientes de las democracias, la distribución de ingresos y riquezas, la conciliación entre grupos de interés antagónicos, la coordinación de intereses, las migraciones, entre otros. Sencillamente asume que son necesarias acciones colectivas coordinadas para poder enfrentar con éxito estos problemas y sobre todo para forzar pactos intergeneracionales. También asume que es más factible que esto suceda por acción del Estado que por acción de los mercados. En fin, que son necesarias acciones colectivas coordinadas.

Tampoco desconoce que la transición hacia el Estado Eco-Social se deberá hacer en un contexto mucho más difícil que el que facilitó la construcción del Estado de Bienestar. Conforme a los estudios históricos disponibles, el Estado de Bienestar logró legitimidad para sus instituciones en gran medida por 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 segunda gran “guerra mundial” generó condiciones inéditas para el aumento de la inversión, el consumo y el crecimiento económico en la posguerra (Piketty, 2014).

Así, las políticas vinculadas al Estado de Bienestar permitieron legitimar el orden social y el poder político garantizando lealtad de masas gracias a un

sistema económico y social que promovía el crecimiento económico, el aumento de salarios y el empleo, y un sistema de protección contra los riesgos sociales tradicionales (Offe, 1984). Esta forma de organizar el capitalismo democrático ha ido perdiendo paulatinamente su base de sustentación y no puede continuar. Pero la búsqueda de formas de organización alternativas no es sencilla.

Por su parte, el Estado Eco-Social debe articularse en un escenario económico muy diferente y en cierto modo hostil. En principio, la economía mundial hace tiempo registra tendencias al estancamiento y al incremento de la desigualdad distributiva (Piketty y Zucman, 2014). 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. Por otra parte, no parece haber tiempo para la gradualidad frente al traspaso de las fronteras planetarias en un escenario donde, en lugar de acuerdos globales, crecen los conflictos geopolíticos y bélicos que han impactado sobre las pocas acciones en pos del abandono de los combustibles fósiles.

La crisis ambiental genera riesgos sociales de carácter global, impredecibles para cuya atención no existen instituciones de gobierno plurinacional con poder efectivo para imponer acciones. Esto explica en parte el fracaso de los acuerdos entre Estados nacionales sobre acciones contra la crisis climática, en tanto nadie tiene poder de sancionar.

Las reformas que deberían hacerse parecen estar fuera del campo de posibilidades que ofrecen hoy las instituciones políticas vigentes a nivel internacional, por lo que urge discutir con la mayor amplitud posible qué alternativas aparecen como factibles y racionales a nivel local. De hecho, así como se reconocen distintas “variedades” de Estados de Bienestar y de capitalismo (Aguirre y Lo Vuolo, 2013), deberían plantearse distintas variedades de Estados Eco-Social adaptados a las realidades locales.

7. Política macroeconómica alternativa para sostener el Estado Eco-Social

Las instituciones de los sistemas de protección social típicos del Estado de Bienestar se construyeron en un entorno macroeconómico que privilegiaba

el manejo de la demanda efectiva con el objetivo de alcanzar el pleno empleo de la capacidad productiva (en términos reales) con regulación de mercados y políticas monetarias y fiscales expansivas. En contraste, la contraofensiva neoliberal cuestionó este entorno macroeconómico y su impacto inflacionario, proponiendo a cambio políticas pensadas desde la oferta agregada, la desregulación de los mercados y políticas monetarias y fiscales contractivas. Estos entornos macroeconómicos no parecen adecuados para sostener un Estado Eco-Social que se haga cargo de los cambios necesarios en los procesos de producción, distribución y consumo.

Una opción que parece factible es la coordinación de política monetaria y fiscal teniendo como objetivo la estabilización de un determinado valor monetario de la demanda doméstica. El objetivo aquí es establecer una demanda predecible, informada, y controlable que sostenga un nivel oferta agregada compatible con el objetivo de reducir la emisión de carbono.¹⁵ Estabilizar el valor monetario de los bienes y servicios producidos en el sistema económico nacional significa establecer una meta de producción y de precios capaz de ser regulada conforme evolucionan variables como el nivel de precios, de empleo, de emisiones contaminantes, entre otros. Para el caso de economías con tendencias estructurales a la inflación y a fuertes vaivenes económicos, como Argentina, este tipo de políticas macroeconómicas tienen un mérito adicional.

Esto significa abandonar, por un lado, las repetidas políticas ortodoxas que dejan que los agregados monetarios fluctúen libremente con el ciclo financiero o con los vaivenes del tipo de cambio. También, abandonar aquellas políticas que buscan que los agregados monetarios queden rígidamente fijados sobre la base de un “ancla”, como puede ser la cantidad de oferta monetaria o el valor fijo del tipo de cambio. También, aquellas políticas inspiradas en el pensamiento keynesiano de la demanda efectiva, que busca alcanzar niveles reales de pleno empleo de la capacidad productiva y de la oferta laboral mercantil.

En su lugar, se propone una regulación de las políticas monetarias y fiscales según sea la evolución de las cantidades y precios del sistema económico, teniendo como objetivo predecible e informado el valor monetario de la demanda. Esto dejaría libre la posibilidad de hacer ajustes sectoriales, permitiendo que algunos sectores crezcan y otros no, lo mismo que ciertos precios.

¹⁵ Los argumentos aquí expuestos se basan en Meade, 1996 y Lo Vuolo, 2003, pp. 374-381.

Un ejemplo puede ilustrar lo que este tipo de política macroeconómica significa en la práctica. Supóngase que el valor monetario de la demanda excediera a los objetivos planteados y se requiera una reducción del mismo. Una alternativa teórica podría ser restringir la oferta monetaria, por ejemplo, con un crecimiento de la tasa de interés, volviendo más costoso el crédito y de allí reducir el gasto de familias y empresas en bienes de consumo e inversión. Otra alternativa por el lado fiscal es elevar la tasa del impuesto a los ingresos personales de forma tal de restar capacidad de gasto de ciertos grupos de ingresos. Ambas alternativas pueden provocar efectos cuantitativos similares en el valor monetario de la demanda, pero los efectos cualitativos son diferentes.

Así, un alza de la tasa de interés tiende a afectar negativamente los créditos para la inversión en sectores definidos como estratégicos, por ejemplo, porque son cruciales para la lucha contra la crisis ambiental, mientras que un alza progresiva del impuesto a los ingresos personales tiende a afectar negativamente el consumo de los grupos de más altos ingresos y con esto provocar un impacto positivo en el ambiente. En términos generales puede decirse que, en el contexto de un Estado Eco-Social, un conjunto que combine bajas tasas de interés para el crédito destinado a cierta inversión seleccionada y altas tasas de interés para el consumo, es preferible a uno inverso.

Tampoco serían similares los efectos multiplicadores de ambas políticas. La suba de la tasa de interés puede aumentar el costo de la renovación de la deuda pública, mientras que el aumento del impuesto a las ganancias incrementa los recursos genuinos del fisco (si bien de un gasto de demanda disminuido). Pero también hay que considerar diferencias de velocidad y frecuencia: las políticas monetarias tienen un efecto más inmediato que la política fiscal.

Los ejemplos anteriores se exponen al solo efecto ilustrativo. Sirven para señalar que las políticas sectoriales del Estado Eco-Social requieren de un contexto de políticas macroeconómicas diferente a aquellos que convencionalmente se plantea desde la ortodoxia y cierta heterodoxia. Las combinaciones que pueden adoptar las políticas monetarias y fiscales para estabilizar el valor monetario de la demanda son muy diversas, pero no hay dudas que deben manejarse coordinadamente atendiendo no sólo a los efectos cuantitativos sino también cualitativos. Esto es lo que permite pasar de medidas de corto plazo a una estrategia de largo horizonte que “exija” cambios estructurales compatibles con el Estado Eco-social.

7.1. Política monetaria y control del movimiento de capitales

Lo anterior sirve para orientar las políticas, tanto a nivel macro como sectoriales. Por ejemplo, en materia monetaria deberían establecerse criterios de encajes bancarios diferenciales según el tipo de inversiones que se quiera que fomenten los bancos y un control selectivo de los flujos de capitales, evitando que se generen o profundicen los desequilibrios en la balanza de pagos. Para ello es conveniente, y posible, diferenciar entre los flujos financieros más estables y de largo plazo -que contribuyen a la inversión selectiva- y los movimientos especulativos que alimentan la inestabilidad macroeconómica.

La volatilidad de los capitales y sus efectos perversos en las crisis financieras son un dato de la economía actual y obliga a prevenirse adecuadamente. La aplicación de controles directos a la entrada de capitales externos debería además ser parte de la política en materia de deuda privada, cuestión mucho más relevante en un país como la Argentina donde las crisis de endeudamiento privado terminan siendo absorbidas por el Estado.

En esta cuestión los criterios a tomar en cuenta son magnitud, composición (destino) y volatilidad. El primer criterio obliga a controlar la cantidad de los flujos por su impacto en la expansión monetaria autónoma y en la eventual revaluación del tipo de cambio. El segundo criterio obliga a seleccionar el tipo de inversiones que van a financiar. El tercer criterio apunta a restringir la capacidad de movimiento sobre la base de la certeza de que los ingresos de capitales financieros terminan transformándose en egresos masivos y desestabilizadores.

En los hechos, la exigencia de encajes mínimos a los capitales entrantes implica una suerte de tasa impositiva “implícita” por la inmovilidad de los fondos, la cual puede regularse conforme a la situación macroeconómica y a los objetivos sectoriales. En cierta forma, esta medida tiene efectos similares a los buscados con la aplicación de una “tasa Tobin” a las transacciones financieras, pero es más factible de ser aplicada unilateralmente por el país; el impuesto Tobin requiere de instrumentos más sofisticados y la coordinación con otros países. También este mecanismo muestra ventajas frente a otros de regulación prudencial, como la aplicación de requisitos de liquidez a los pasivos de corto plazo, porque el control del movimiento de capitales afecta tanto a agentes financieros como a no financieros.

Claro que existen múltiples problemas y formas de elusión de estos controles: subfacturando importaciones, sobrefacturando exportaciones, acelerando o demorando las liquidaciones, ingresando fondos por mercados informales, registrando fondos de corto plazo como inversiones extranjeras directas mediante arreglos de préstamos “cruzados” con agentes nacionales. Todas estas formas de evasión son posibles, pero a medida que se consolide una regulación adecuada serían muy costosas y se minimizarían utilizando instrumentos no discrecionales y (semi) automáticos.

En cualquier caso, los controles planteados siempre serán preferibles a las políticas de apertura indiscriminada que dejan a las economías periféricas sometidas a los vaivenes de un mundo financiero cada vez más incierto. Mucho más en un contexto donde no está claro el futuro de las jerarquías monetarias y financieras surgidas desde la década del setenta, como así también de un mundo donde el crecimiento sostenido de las deudas privadas y públicas se ha vuelto un modo evidente de posponer la crisis de crecimiento del capitalismo (Streeck, 2014).

7.2. Políticas para el gasto público

La política monetaria suele ser más efectiva en el corto plazo, pero la que define las tendencias de largo plazo de la macroeconomía, que es la más relevante frente a la crisis climática, es la política fiscal. En la estrategia fiscal del Estado Eco-Social hay que tener en cuenta que, en términos generales, el valor monetario de la demanda doméstica surge de la composición de cuatro categorías de gastos globales:

1. gastos públicos del gobierno en bienes y servicios producidos domésticamente, excluyendo las transferencias al sector privado (como intereses pagados por la deuda, subsidios, transferencias de ingresos a las personas, etc.).
2. gastos públicos del gobierno en transferencias al sector privado.
3. gastos del sector privado en inversiones.
4. gastos del sector privado en consumo.

Sólo el destino del primer tipo de gastos puede ser controlado “directamente” por el gobierno. Incluyen gastos en inversiones directas y en la producción de satisfactores de necesidades humanas que afectan el bienestar social de la población: salud, educación, viviendas públicas, infraestructura social, entre los más importantes. Estas actividades

Estas actividades económicas no suelen tener mayor competencia externa y generan comprobadas “externalidades” para el conjunto del sistema económico y social. Si bien son actividades que pueden ser prestadas por el sector privado, generando en muchos casos escenarios competitivos que pueden ayudar para una mejor calidad de la prestación pública, el punto que interesa marcar aquí es que pueden ser reguladas y controladas en gran medida por el Estado. Además, hay evidencias para postular que la prestación pública de servicios vinculados a satisfactores de necesidades humanas básicas tiene una menor huella de carbono que la prestación privada.

La idea central de la teoría de las necesidades humanas básicas es que, dentro del sistema de elementos y relaciones que definen el bienestar de una persona o grupo de personas, existen jerarquías que es necesario reconocer (Lo Vuolo et al. 1999, Cap. 1). Para ello, se propone reemplazar el énfasis puesto por los neoclásicos en los deseos, los gustos y demás características subjetivas de las personas, por conceptos más objetivos como el de “necesidades humanas”. Una gran diferencia entre lo que uno desea y lo que necesita es que la falla en satisfacer necesidades puede resultar en mal funcionamiento del ser humano, lo cual atenta contra la propia condición humana. En segundo lugar, y sustentados en este último argumento, se propone una clasificación de necesidades entre aquellas que son “básicas” para la existencia humana y las que no lo son.

En cambio, es muy difícil controlar y conocer el destino final del segundo tipo de gastos de transferencias y subsidios. Por ejemplo, no es lo mismo subsidios a ciertas empresas escogidas en el contexto de un programa de promoción, que subsidios a las personas; tampoco es lo mismo subsidiar a personas de altos o de bajos ingresos. Otro ejemplo es el gasto público por intereses de títulos de la deuda donde no es lo mismo si va hacia fondos financieros de inversión especulativa que si remunera a fondos de jubilaciones y pensiones, seguros de desempleo, asignaciones familiares, etc. Aquí es donde debe establecerse una sintonía más fina para ponderar a quienes beneficiar y que destino final tiene el gasto.

En cuanto a los gastos de inversión y consumo del sector privado, en términos generales el Estado sólo puede ejercer “influencias”, “orientaciones” mediante el uso de los “medios de comunicación simbólicamente generalizados” que buscan establecer normas de conductas, sanciones, entre otros. Pero también desde la política tributaria, la competencia en los mercados, la promoción de actividades de trabajo de

baja remuneración mercantil, el direccionamiento del crédito. En términos generales, en el Estado Eco-Social se debería penalizar el consumo y favorecer la inversión eco-social.

En síntesis, para estabilizar el valor monetario de la demanda sobre bienes y servicios domésticos, de forma consistente con las necesidades del Estado Eco-Social, se requiere una adecuada programación de los gastos públicos del gobierno. En términos generales, en relación con la satisfacción de las necesidades humanas básicas, es mucho mejor la oferta pública de acceso universal y direccionada, que los subsidios y transferencias.

En el mismo sentido, la inversión pública destinada a la mitigación y adaptación al cambio climático es preferible al “estímulo” a la inversión privada, aunque en este punto hay que ser realistas: el grueso del capital circulante es privado y los presupuestos públicos enfrentan serias limitaciones. Además, la historia de ineficiencia y corrupción de los grupos a cargo de la administración del Estado, no favorece su legitimación. Esto, sin desconocer que el sector privado adolece de los mismos vicios ocultos detrás del anonimato del mercado.

8. Políticas de mitigación y adaptación frente a la crisis climática

Bajo un entorno macroeconómico como el señalado previamente, el Estado Eco-Social reclama avanzar con políticas específicas que suelen clasificarse como de “mitigación” y de “adaptación” a la crisis ambiental. Si bien puede discutirse la pertinencia de esta clasificación, sirve para ordenar las formas de pensar políticas específicas.

Por mitigación se entiende aquellas acciones tendientes a reducir las fuentes de emisión de los GEI; también suelen incluirse a las que buscan mejorar los “sumideros” de los mismos. 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.

Entre otras políticas de mitigación que se proponen, y que en cierta medida (insuficiente) ya se están aplicando, se destacan acciones (Gough, 2023) tales como: 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.

Muchos países están avanzando en estas políticas y fomentando de distinta forma el cambio de matriz energética en su territorio. De hecho, ciertas políticas lanzadas por países centrales se están mostrando contrarias a normas de la Organización Mundial del Comercio, en tanto involucran tarifas, subsidios, regulaciones de mercado, etc. (Kaufman et al. 2023). Es el caso, por ejemplo, de las políticas habilitadas por la Inflation Reduction Act en EEUU. También, del llamado Great Deal Industrial Plan y la Net Zero Industry Act en Europa, que pueden considerarse una respuesta para contrarrestar las ventajas que genera la nombrada ley norteamericana para la localización de empresas en EEUU.

Estas evidentes tensiones pueden ser acumulativas y deberían llevarnos a reflexionar sobre la financiación de la transición ecológica. El déficit presupuestario estadounidense hoy parece vinculado en gran medida con la voluntad política de la administración Biden de acelerar la transición ecológica desde el punto de vista técnico-industrial y apoyar el desarrollo de una economía baja en carbono. En el marco de la Inflation Reduction Act ya se han votado cientos de miles de millones de dólares de financiación para animar a los fabricantes de automóviles a desarrollar vehículos eléctricos, apoyar el despliegue de las energías renovables y la modernización de las redes, promover el uso del hidrógeno, etc. Pero el impacto presupuestario de estas medidas ya levanta críticas, mucho más en el contexto del gasto vinculado al creciente ambiente bélico internacional.

Si bien este tema no es motivo de este trabajo, se pretende advertir sobre ciertas cuestiones vinculadas a la posibilidad de recibir ayuda financiera desde los países centrales para la transición ecológica en los países periféricos. Primero, los países centrales están en mejores condiciones de aplicar políticas “proteccionistas” de mitigación y adaptación y, de hecho, ya lo están haciendo. Segundo, muchas de esas medidas pueden perjudicar el comercio internacional de los países periféricos que no tienen recursos para “competir” en estas cuestiones con los países centrales. Por eso es tan

importante la negociación y la coordinación internacional para evitar que los países periféricos sufran mayores daños y puedan también aplicar políticas de adaptación y mitigación. De lo contrario, es muy probable que una vez más queden relegados del comercio internacional y del flujo de tecnología.

En cualquier caso, es evidente que los países periféricos tienen mayor capacidad autónoma para aplicar políticas de adaptación que de mitigación, de forma tal de reducir los riesgos y los daños asociados a la crisis ambiental para reducir su impacto negativo sobre la vida de la población. Entre otras políticas de adaptación, se señalan (Gough, 2023): 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.

A lo anterior se suma en un lugar relevante la construcción de sistemas de protección social que consideren de forma conjunta los riesgos ambientales y sociales. Estos sistemas, como el resto de las políticas de adaptación, tienen un fuerte componente “local” y su diseño depende del nivel de desarrollo económico e institucional, de las estructuras sociales, los asentamientos geográficos, la capacidad y conocimiento. Esto es, de la herencia de los viejos regímenes de crecimiento y organización de los sistemas de protección social. Por ejemplo, en América Latina, la combinación de patrón extractivista con sistemas de protección social de baja intensidad y desarrollo, vuelve a la población muy vulnerable.

La transformación de los sistemas de protección social del Estado Social atendiendo a las exigencias del Estado Eco-Social, debería orientarse por las premisas previamente señaladas. Esto es, privilegiar el criterio precautorio en la construcción de una red de seguridad preventiva para el acceso a satisfactores de necesidades básicas universales. Sobre esa base, se puede discutir el resto de los componentes de este nuevo sistema de protección social. La pregunta que sigue es ¿cómo construir esa red de seguridad preventiva? ¿Qué es lo prioritario que debe atenderse, protegerse, proveerse?

9. Riesgos sociales y riesgos ambientales: del aseguramiento a la precaución

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 probabilidad que tienen las personas de verse afectadas considerando sus características personales: ingresos, patrimonios, tipo de situación en el empleo, salud, educación, desempleo, cargas de familia, pasividad laboral. Estas distintas características y probabilidades definen “perfiles de riesgo” en base a los cuales se organizan las coberturas y compensaciones de los daños mediante esquemas basados en el “principio de aseguramiento”.

En general, los seguros sociales (tanto si son administrados privada o públicamente) no buscan prevenir los riesgos sino compensar económicamente sus daños, para lo cual obligan a pagar primas individuales (a veces grupales) para recibir coberturas de sistemas colectivos. Las primas suelen graduarse según los ingresos y el nivel de riesgo ponderado para cada caso; por su parte, la compensación está vinculada total o parcialmente a las primas pagadas. Por fuera de este esquema, la política social multiplica programas asistenciales para quienes no han podido asegurarse y están obligados a someterse a la selección del Estado que discrimina entre quien “merece” o no asistencia estatal. El resultado son sistemas de protección social fragmentados que reproducen en gran medida la distribución del mercado laboral y las capacidades de presión política de distintos grupos con intereses corporativos.

Frente a la crisis ambiental, los sistemas de protección social se ven obligados a incorporar como riesgos “sociales” a los llamados desastres “naturales” generados por la (previsible) acción humana. Para corroborarlo, 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.

Las consecuencias de esos riesgos sociales vinculados al “riesgo ambiental” son imposibles de asegurar y muy difíciles de compensar porque los

impactos son acumulativos, es muy difícil individualizar la ocurrencia y también especificar las propias consecuencias. Hay certeza de que van a ocurrir eventos dañosos (ya están ocurriendo) pero bajo las condiciones de incertidumbre estructural acerca del momento, los lugares, el tipo de daño específico, la distribución entre la población, entre otros. Esto se debe en gran medida al desconocimiento del alcance de los fenómenos dañinos, pero también por la poca predisposición de muchos gobiernos en ocuparse del tema.

Estas particularidades del riesgo ambiental dificultan la aplicación del principio de aseguramiento, así como la ponderación y la aplicación de compensaciones por los daños. Mucho más en América Latina, donde la heterogeneidad económica y la desigualdad económica y social funcionan como barreras para la expansión de los seguros sociales construidos para atender los riesgos sociales tradicionales, dejando a gran parte de la población sin cobertura. En breve, si se había mostrado improbable en la región expandir los seguros sociales al total de la población, ahora se vuelve imposible frente a los nuevos riesgos derivados de la crisis ambiental.

Esto lleva a plantear la necesidad de cambiar los principios de organización y las reglas operativas de las instituciones de los sistemas de protección social. Así, las acciones deberían moverse desde el principio de aseguramiento al principio de “precaución”, lo cual lleva a moverse desde políticas de compensación a políticas de “prevención” (Lo Vuolo, 2021b). 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, genere el menor daño posible y que no afecte a las condiciones básicas para la vida de la población.

10. Principio de precaución y necesidades humanas básicas

Con este objetivo, y dada la incertidumbre estructural que caracteriza a la crisis ambiental, son necesarias políticas que ofrezcan coberturas preventivas, lo más universales posible, frente a los probables daños sociales y ambientales. Esto obliga a reformular las reglas operativas de las instituciones del Estado de Bienestar, asumiendo que los Estados son los únicos agentes que pueden garantizar llegar a acuerdos globales y garantizar pactos inter e intrageneracionales hacia el futuro.

Como se afirmó, la prioridad es la cobertura de las necesidades humanas. Aquí es clave la siguiente evidencia: las necesidades humanas son objetivas, plurales, no sustituibles y, por lo tanto, se las puede identificar y jerarquizar. Además, pueden identificarse necesidades humanas que deberían ser satisfechas inter-temporalmente para evitar daños severos a las generaciones presentes y futuras. Las necesidades humanas básicas se presentan como la clave para construir un pacto intergeneracional de producción y consumo de bienes y servicios.

De aquí se sigue que el Estado Eco-Social debería tener como prioridad la provisión y el acceso de forma universal, lo más uniforme e incondicionales posible, a todos los bienes y servicios básicos que necesita la población para garantizar la reproducción de la vida de forma igualitaria. Para ello es relevante la pregunta 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, 2023). 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. Si bien los datos con los que trabaja refieren a un país central, el carácter universal de las necesidades básicas permite inferir que las conclusiones son bastante generalizables. Claro que hay ciertas diferencias en los satisfactores de estas necesidades para cada sociedad, lo cual abre la puerta para pensar como atender el problema desde el ámbito local: las necesidades humanas son universales, pero los satisfactores de las mismas son en gran medida locales.

Este planteo lleva necesariamente a observar el problema de la distribución de recursos y de las diferentes capacidades de acceso de las personas a estos satisfactores. Para combinar justicia social con sostenibilidad ambiental, en un contexto de reducción del consumo global, la garantía universal de satisfacción de las necesidades humanas básicas requiere que disminuya el consumo de satisfactores de deseos humanos no básicos. Esto coloca a la desigualdad distributiva en el centro de los arreglos institucionales del Estado Eco-Social.

Así, la construcción de un Estado Eco-Social abre inexorablemente conflictos entre grupos de población, entre Estados y entre las propias políticas que hoy existen y las que deberían reemplazarlas. Estos conflictos

¹⁶ Véase el análisis de Doyal y Gough 1991, y la bibliografía allí citada.

son más notorios en América Latina, la región más desigual del mundo donde la mayoría de los países ni siquiera lograron construir un sistema de protección social de alcance universal y con impactos igualitarios durante los años exitosos del Estado de Bienestar. En este contexto, el Estado Eco-Social ofrece una alternativa a la infructuosa búsqueda de los países latinoamericanos por replicar esquemas de países centrales que hace tiempo muestran serias dificultades para seguir funcionando bajo los principios de organización del tradicional Estado de Bienestar.

11. Des-mercantilización de la oferta de satisfactores de necesidades humanas básica e inversión eco-social

Las políticas de preservación, uso y distribución de los recursos comunes son un componente central del Estado Eco-Social. Para ello, es importante comprender que todas las personas son “herederas” de los recursos comunes y al mismo tiempo tienen responsabilidad sobre su conservación y su trasmisión 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, las artes, los bienes digitales, etc.

Por los diversos motivos expuestos previamente, la preservación y justa distribución de los recursos comunes no puede hacerse con políticas de estímulos a la inversión privada; mucho menos en el contexto de la creciente incertidumbre que deprime aún más las expectativas a futuro y que favorece la colocación de capital de corto plazo. Por lo tanto, es necesaria la acción y la inversión públicas. Pero esto obliga a revisar la primacía de los conceptos ortodoxos que hoy lideran la acción en el área económica; por ejemplo, las ideas de rentabilidad, productividad, crecimiento, preferencias del consumidor, entre otros. Estos conceptos y sus indicadores deben ser revisados a la luz de nuevas ideas de bienestar, progreso y preservación de los recursos comunes.

Un razonamiento similar puede aplicarse para pensar las acciones de preservación y prevención de daños a la vida humana. Como se señaló previamente, las necesidades humanas son objetivas, plurales, no sustituibles y, por lo tanto, se las puede identificar de modo bastante “objetivo” y jerarquizar. Además, las necesidades humanas deberían ser satisfechas inter-temporalmente para evitar daños severos a las

presentes y futuras. Dadas estas características, las necesidades humanas básicas universales son la clave para construir un pacto intergeneracional de producción y consumo de bienes y servicios básicos.

Un reciente trabajo muestra la importancia y el impacto distributivo de la provisión de bienes y servicios sociales públicos en el mundo (Gethin, 2023).¹⁷ Entre 1980 y 2019, el gasto real de los gobiernos por persona en el mundo subió de u\$s 2.500 a u\$s 5000 (medida a paridad de poder adquisitivo). El grueso de ese incremento se justifica por gastos de inversión en salud, educación, vivienda, servicios sociales, infraestructura de transporte y otros bienes y servicios públicos. En conjunto, esos gastos representan 30% del Producto Bruto Global en 2019. El crecimiento de los bienes y servicios públicos así provistos tuvo un papel central en la reducción de la pobreza en el mundo. Conforme a la metodología expuesta en el trabajo de referencia, el gasto público explica cerca de 30% de la reducción de la pobreza en el mundo, y los bienes y servicios públicos por sí solo un 20%.

De lo anterior, se entiende que la pobreza no es sólo la falta de dinero para comprar ciertos bienes y servicios, como suele medirse, sino la “incapacidad de satisfacer las necesidades humanas” (Sen 1985). Los medios para generar la capacidad de satisfacer necesidades humanas son variados y deben analizarse por sus propios méritos en el contexto de la situación concreta en la que viven las personas.

Por lo tanto, el Estado Eco-Social debería tener como prioridad garantizar la provisión y el acceso de forma universal a los bienes y servicios considerados como satisfactores de necesidades humanas básicas. La provisión por el mercado de estos bienes y servicios no garantiza su acceso universal ni tampoco en el tiempo y forma que requiere evitar los daños. Dado su carácter de básico, no puede esperarse que se produzca el daño, sino que debe prevenirse la aparición del mismo. El caso de la desnutrición infantil es el ejemplo evidente: implica un daño irreparable para el resto de la vida.

Además, la fragmentación entre provisión mercantil para grupos de ingresos altos y provisión estatal para los más pobres, termina elevando costos y erosionando la calidad de los bienes y servicios públicos. Esto es así tanto porque los grupos mejor posicionados pueden “pagar” por bienes y servicios que no son básicos (elevando innecesariamente el gasto),

¹⁷ Este trabajo modifica el método estándar que mide la pobreza teniendo en cuenta sólo los ingresos y gastos monetarios de las familias, sin incorporar los bienes y servicios “en especie” provistos por el Estado.

como porque además se resisten a pagar impuestos para la provisión pública de bienes y servicios básicos para el resto de la población (sobre todo si buscan ser de igual calidad que los privados). Está probado que la provisión estatal de bienes y servicios sociales tiene menor costo unitario y menor huella de carbono que la privada, por lo que no sólo ahorra recursos sino que favorece la mitigación y adaptación a la crisis climática.

En fin, por motivos distributivos, de eficiencia económica y de sostenibilidad ambiental, es recomendable que la provisión de satisfactores de necesidades humanas básicas se realice de forma pública y garantizando acceso universal e incondicional a las personas. Esto permitiría proyectar y controlar mejor tanto la demanda como la oferta y la demanda de bienes y servicios esenciales para cubrir los daños derivados de riesgos sociales y ambientales, lo cual es compatible con la política macroeconómica reseñada previamente y la necesidad de colocar a la desigualdad distributiva en el centro de las políticas de adaptación a la crisis climática.

12. Ingreso universal e incondicional y reducción de los tiempos de trabajo en el empleo

Del mismo modo que la política monetaria y fiscal se deberían manejar conjuntamente para estabilizar el valor monetario de la demanda efectiva, la oferta pública de bienes y servicios sociales que satisfacen necesidades humanas básicas debería complementarse y coordinarse con la garantía de una red universal de ingresos básicos (renta básica o ingreso ciudadano). Ambas políticas concurrirían a construir una red de seguridad en el acceso a satisfactores de necesidades humanas básicas. Además, servirían para coordinar las políticas macroeconómicas de estabilización del valor monetario de la demanda agregada en tanto representarían una proporción muy elevada de la demanda global de consumo que es la principal variable macro que debería estabilizarse.

Para que el ingreso ciudadano o renta básica universal no tenga impactos distributivamente regresivos, debería integrarse como crédito fiscal efectivo

¹⁸ Por ejemplo, el sistema de salud principalmente privado de EEUU da cuenta del 8% de las emisiones en el país, comparado con 3% del sistema público en Inglaterra (Gough, 2019).

¹⁹ Sin embargo, existen visiones críticas acerca del impacto del ingreso ciudadano en el ambiente (Gough 2023, pags. 209-212).

en la declaración de impuestos a los ingresos de las personas que, como se explica luego, debería reformarse como parte de un cambio integral de la política tributaria.

La idea es simple y pasa por definir un “punto de indiferencia tributaria” [break-even point] en la cual la posición neta de la unidad fiscal (impuesto pagado/ingreso ciudadano cobrado) sea igual a cero. Así, quienes quedan ubicados por debajo de ese punto recibirían un subsidio neto mientras que quienes se ubican por encima pagarían un impuesto neto, todo graduado en una escala progresiva.²⁰ Este criterio es totalmente opuesto a los preceptos generalmente aceptados en la materia, los cuales propician una independencia entre los sistemas de recaudación tributaria y de transferencias de ingresos a las personas, impidiendo saber la posición neta de cada una frente a la acción fiscal del Estado.

La reforma fiscal que permitiría la implementación de un ingreso ciudadano, además de articularse con la prestación estatal de bienes y servicios socialmente básicos, debería complementarse con cambios en el funcionamiento del mercado de empleo. En particular, se debería promover la reducción de los tiempos de trabajo en el empleo mercantil. Esta política, que históricamente se ha justificado por razones vinculadas a la salud y al rendimiento de la fuerza laboral, ahora tiene justificaciones adicionales (Fernández Franco y Lo Vuolo, 2022).

Así, la reducción de los tiempos de trabajo en el empleo se justifica también por razones económicas (desempleo creciente y estructural), 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. Todo esto también es compatible con la reducción de actividades contaminantes.

Finalmente, la combinación entre el ingreso ciudadano y la reducción de los tiempos de trabajo en el empleo mercantil debería complementarse con una regulación del crecimiento poblacional y con políticas que promuevan una mejor distribución de la población en el territorio. En estas cuestiones

²⁰ Para un análisis del modo de funcionamiento fiscal del ingreso ciudadano o renta básica, ver Barbeito, 1995. Para un reciente y muy detallado ejercicio del financiamiento e impacto distributivo de una renta básica para el ejemplo de España, ver Arcarons et al., 2023.

hay que recordar varios cambios en el perfil demográfico-social en Argentina y América Latina que deben tenerse en cuenta.

El primero, es el fin del “bono demográfico” y de la tasa de dependencia poblacional favorable, lo cual impacta negativamente en los esquemas de seguro social, incluyendo en primer lugar al de jubilaciones y pensiones contributivas que, en la región, representa el gasto mayor en políticas sociales. A lo anterior se suma una segunda constatación: la heterogeneidad en el decrecimiento de la tasa de fertilidad, lo cual significa que la reproducción demográfica está cada vez más concentrada en los grupos más pobres. Adicionalmente, se registra una menor estabilidad de los arreglos familiares y el aumento de las familias monoparentales, especialmente las encabezadas por mujeres de bajos ingresos.

Entre otras consecuencias, estos cambios demográficos-sociales hacen que la reproducción poblacional se concentre en los grupos más pobres, lo cual colabora para que tanto la pobreza como la riqueza se vuelvan hereditarias. Dados los fenómenos señalados, además de políticas fiscales como las indicadas previamente y las que se detallan luego, se deberían promover políticas de control de la natalidad y regulación de las migraciones que faciliten la necesaria descentralización poblacional y productiva.

13. Disminución y distribución progresiva del consumo

Las políticas anteriores necesitan de -y son compatibles con- otra política imperiosa: reducir la cantidad de consumo total y modificar su contenido y distribución. Esto debería ser responsabilidad principal de los países centrales donde los grupos más ricos concentran la riqueza y el consumo más contaminante. De un modo esquemático, en el Estado Eco-Social el consumo de satisfactores de las necesidades humanas básicas y universales (del presente y del futuro) debería prevalecer sobre los consumos motivados por los deseos del lujo de una minoría.

El acceso universal a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, garantizado por las políticas señaladas previamente, fija una suerte de “límite inferior” del corredor que debería diseñarse para garantizar el consumo sustentable e igualitario de la población. Pero como el consumo total no debería crecer sino más bien disminuir de forma compatible con las políticas macroeconómicas de manejo del valor monetario de la demanda y con las fronteras planetarias, también deberían fijarse “límites superiores” para el consumo de la minoría opulenta.

Aquí también se observan las contradicciones que surgen de los propios imperativos que impone la construcción del Estado Eco-Social. Por ejemplo, si se suben los impuestos y los precios sobre los combustibles fósiles para bajar su consumo global, se perjudicaría a las personas de bajos ingresos porque el costo de la energía es una proporción importante de sus gastos. Esta situación se expresa en el concepto de “pobreza energética”, entendida como la carencia que sufren los grupos que no pueden pagar los servicios mínimos de energía o que se ven obligados a destinar una parte excesiva de sus ingresos a ese consumo, dejando de lado otros consumos imprescindibles.

Frente a esto, y desde una visión convencional del problema, suele plantearse la compensación con transferencias de ingresos focalizadas en esos grupos. Sin embargo, la experiencia señala que estas compensaciones no son efectivas por la muy volátil situación de las personas, las diferencias en sus viviendas, las dificultades de fiscalización, entre otros. La experiencia con programas de segmentación de tarifas también indica que son muy difíciles de administrar porque la situación de las personas es muy heterogénea, no solo en ingresos sino también en activos (incluyendo la vivienda). Lo mismo podría decirse de programas similares para el transporte.

En parte, el problema se resolvería con el pago del ingreso ciudadano y el avance de energías no contaminantes, para lo cual es imprescindible redireccionar subsidios y otros recursos que hoy financian a las fuentes de energía contaminantes.²¹ También son necesarias inversiones para cambiar la infraestructura energética de hogares y empresas, como así también para migrar del transporte privado al público no contaminante.

Pero esto no es suficiente: al mismo tiempo se debería reducir el consumo de los grupos de mayores ingresos y riqueza. En parte, esto podría hacerse fijando un techo a los ingresos totales gracias al manejo fiscal del ingreso ciudadano junto con un impuesto progresivo a los ingresos total unificados. No obstante, son necesarias otras medidas complementarias, fundamentalmente tributarias, para fijar ese techo y al mismo tiempo garantizar recursos fiscales suficientes, estables y progresivos, con un esquema de administración lo más simple posible.

²¹ Para el caso argentino, ver Blanco, Keesler y Diaz Almassio, 2021.

Llamativamente, cuando se habla de financiar la transición energética, no suele hacerse alusión a la reforma tributaria, más allá de plantear ciertos impuestos considerados “ecológicos” que, en general, refieren a los consumos de combustibles fósiles y a la extracción de recursos naturales. Para el financiamiento de la transición energética, y con especial referencia a América Latina, suele razonarse en torno a diversos instrumentos del mercado de capitales, créditos bancarios y canjes de deuda pública por inversión “verde” (ECLAC, 2023, Stanley 2023).

Sin desconocer la importancia de estos análisis y propuestas, aquí no se discuten esas alternativas. En cambio, el interés está centrado en ciertos aspectos de una reforma tributaria integral por cuatro razones fundamentales. Primero, porque estos temas están bastantes trabajados en la bibliografía disponible. Segundo, porque aquí interesa especialmente las políticas públicas sobre las que el Estado nacional tiene mayor autonomía. Tercero, porque el interés está centrado en reformas que puedan combinar justicia social con sostenibilidad ambiental. Cuarto, porque el énfasis está en las fuentes de financiamiento de un Estado Eco-Social y especialmente del sistema de protección social universal e incondicional que lo debería caracterizar.

Para encarar una reforma tributaria acorde con los principios aquí presentados, es necesario recordar que no se trata de agregar impuestos a los existentes, sino de realizar una reforma integral que vincule justicia ambiental con justicia social. Mucho más en Argentina y en América Latina donde los principales tributos son regresivos y recaen sobre los flujos económicos: salarios, ganancias, consumo, IVA, etc. Lo anterior se verifica pese a que América Latina es la región del mundo donde más ha crecido la recaudación tributaria en los últimos años, aun cuando la mayoría de los países sigue teniendo una presión fiscal menor que los países centrales.

Esto es consecuencia de la falta de peso o directa inexistencia de tributos a las rentas financieras, las riquezas, las herencias, etc. Además, prácticamente no existen impuestos ecológicos en la región, salvo impuestos sobre la gasolina y el consumo energético, al tiempo que se verifica un alto grado de evasión tributaria. Tampoco los sistemas tributarios favorecen la inversión en sectores no contaminantes; por el contrario, subsidian a los contaminantes. No sólo que todo lo anterior le otorga un carácter regresivo e insuficiente a la tributación, sino que además es muy probable que los flujos de valor agregado tiendan a disminuir con el probable freno al crecimiento económico y con ello disminuiría la recaudación.

En el caso de Argentina, se estima que el 1% de la población más rica capta 17,5% del total de ingresos y registra 25,7% del total de la riqueza. Asimismo, el 10% de la población más rica capta 42,8% y 58,2% respectivamente (Chancel, Piketty, Saez y Zucman, 2022). En contraste, el 50% de la población más pobre capta 16,2% y 6,2% respectivamente. Dado que, como se indicó previamente, a mayor concentración de riqueza e ingresos corresponde mayor responsabilidad en la emisión de GEI, queda claro que la disparidad distributiva está en el centro no solo de cuestiones como la justicia social y las formas de sostener integradas a las sociedades contemporáneas, sino también de las políticas para hacer frente a crisis ambiental.

En cualquier caso, los cambios en materia tributaria requieren garantizar solvencia fiscal. La política tributaria, además, no debería utilizarse para administrar los vaivenes de corto plazo, sino anunciarse con anticipación para que las decisiones de los agentes económicos (inversión, consumo, ahorro) se adopten en condiciones de información apropiada. Por ello, en el corto plazo, es probable que durante la transición se deba mantener ciertos tributos de dudosa eficiencia técnica y con sesgo regresivo, pero que representan un elevado porcentaje de la recaudación.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se proponen ciertos lineamientos para la reforma tributaria basados en dos evidencias complementarias. La primera señala que, para los procesos de redistribución fiscal, los gastos suelen tener un impacto más potente que los impuestos. La segunda indica que, en América Latina y Argentina, los impuestos corporativos tienen un peso bastante similar en comparación con los países centrales; en contraste, tienen un peso menor en la comparación los impuestos progresivos sobre los ingresos y las riquezas personales.²² Por lo tanto, la reforma tributaria debería apuntar a una mayor progresividad global con especial énfasis en los tributos sobre ingresos y riquezas personales.

Teniendo en cuenta estos y otros argumentos, una reforma tributaria integral debería profundizar las cuestiones más estructurales por sobre las reformas administrativas. Esquemáticamente, se sugiere que la reforma tributaria se asiente sobre 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; Fize et al. 2022).

²² Ver Fisher-Post y Gethin, 2023.

14.1. Impuesto progresivo a los ingresos personales unificados e integrado al ingreso ciudadano

El impuesto a los ingresos personales debería ser reformado e integrado con el crédito fiscal universal e incondicional que representa el ingreso ciudadano o renta básica. Para ello, lo primero es unificar todos los ingresos como base imponible de un solo impuesto y también unificar las tasas que hoy son diferentes según la fuente de origen de los ingresos. La situación actual permite, por ejemplo, que quienes se registran recibiendo ingresos de salarios y de capital puedan manipular su declaración tributaria eligiendo desde que fuente declaran sus ingresos. Esto es particularmente difícil de fiscalizar cuando los niveles de ingresos y consumos son muy altos.

Otro ejemplo es el de las rentas financieras que suelen estar exentas del impuesto a los ingresos con el argumento de que así favorecen el ahorro. Tampoco suelen tributar, o tienen un régimen especial, las ganancias de capital originadas en aumentos del valor de los activos, que es justamente una de las fuentes de ingresos más importante de los grupos de población más ricos. Incluso, muchos de sus ingresos se declaran como retenidos en las corporaciones de las que son propietarias.

Estos ejemplos ilustran la pertinencia de tener un impuesto comprensivo sobre todos los ingresos de las personas, de todas las fuentes, sin excepciones ni tratos especiales. Este impuesto debería reconocer adecuados mínimos exentos que favorezcan a las personas de más bajos ingresos y operar con tasas marginales progresivas. Si las tasas marginales fueran suficientemente elevadas para los ingresos más altos, no sería necesario aplicar impuesto a las llamadas “ganancias extraordinarias”, las cuales son muy difíciles de definir. En la práctica, la progresividad estaría garantizada por el esquema de integración entre el ingreso ciudadano y el impuesto a los ingresos unificados con tasas progresivas.

14.2. Impuesto progresivo a la riqueza personal unificada

Lo anterior debería complementarse con un impuesto progresivo a la riqueza personal, también unificada (inmuebles, capital financiero, participación en empresas, etc.). Como es conocido, la distribución de la riqueza registra mayor desigualdad que la ya desigual distribución de los ingresos. Las tendencias a concentrar recursos en los “súper ricos” están documentadas e identificadas como una amenaza para el funcionamiento de las democracias. El impuesto a la riqueza debería ser comprensivo de todas las formas en que la misma se expresa, para evitar la manipulación según tipo de activo y pasivo.

Por lo tanto, y por los mismos argumentos señalados previamente para el impuesto a los ingresos unificados, el impuesto a la riqueza debería tener tasas progresivas. Por supuesto, este tributo sería mucho más efectivo si se coordinara a nivel internacional dada la movilidad del capital en una economía financierizada y globalizada.

14.3. Impuesto a la herencia, legados y donaciones

Los dos tributos señalados previamente, deberían conjugarse con un impuesto a la herencia, legados y donaciones. Es aquí donde el sistema tributario se ocupa directamente de la cuestión del mérito y de la “igualdad de oportunidades”. De forma sencilla, nadie tiene culpa ni hizo ningún mérito para nacer en un determinado lugar y en una determinada familia. Adenás, está probado que la desigualdad al nacer es uno de los elementos más potentes que definen las oportunidades de vida de las personas.

A lo anterior se suma lo siguiente: la herencia de riqueza en las sociedades capitalistas implica también la herencia de capital social, por lo que quienes gozan de ese privilegio tienen mejores oportunidades para estudiar, conseguir empleo y relaciones sociales. Lo contrario sucede para quienes han tenido la mala suerte de nacer en contextos de carencias de recursos económicos y sociales. Para ser progresivo y evitar manipulaciones, este impuesto debería tomar en cuenta las herencias, legados y donaciones realizadas durante toda la vida de una persona.

Hasta la década del sesenta del pasado siglo, se hizo muy común la aplicación del impuesto a la herencia en los países más desarrollados; pero en las últimas décadas esta tendencia se revirtió (Fize, Grimprel y Landais, 2022; Piketty y Zucman, 2014). Algunos datos ilustran lo señalado. Por ejemplo, mientras que en los años 1960 la riqueza heredada con respecto al total de la riqueza nacional representaba 35% en Francia y 20% en Alemania, actualmente supera el 59% en ambos países. Además, se estima que la mitad de la población en EEUU y Francia no recibe ninguna herencia y que los hijos e hijas del 50% más pobre en Francia reciben menos del 5% del total de la herencia transferida, mientras que el 10% más rico recibe entre 50% y 80%. En Argentina y América latina no hay datos compatibles, pero es lógico suponer que, dada la distribución más regresiva de la riqueza y los ingresos, la situación es más regresiva.

Pese a estas evidencias, el impuesto a la herencia es resistido con muchos argumentos. Por ejemplo, se señala que atenta contra la práctica inversora de los ricos y que frena un mecanismo de “movilidad social familiar” porque las personas se ven estimuladas a trabajar y acumular riqueza para transferirla a sus descendientes. El primer argumento es difícil de defender frente a las evidencias que muestran que la forma en que se asigna la inversión privada no necesariamente es socialmente positiva ni está correlacionada con el ahorro. Mucho menos a la luz de la crisis ambiental, dado que una explicación central de la misma es el patrón de consumo de los grupos más pudientes y la asignación a sectores contaminantes de la inversión privada.

El otro tipo de argumentos es más razonable y seguramente explica comportamientos positivos de muchos grupos laborales que han logrado mejorar las oportunidades de vida de sus descendientes. Pero estos estímulos positivos se preservarían fijando un piso no gravable adecuado y con medidas específicas como la eximición de una determinada cantidad de propiedades cuya función es ser casa de habitación familiar: lo mismo se puede hacer para la preservación del capital de empresas familiares.

14.4. Integración tributaria con fondos especiales

Los impuestos progresivos señalados no sólo tienen propósitos de aumentar los recursos fiscales de forma más eficiente y justa, sino también permiten una mejor fiscalización conjunta: la información de cada uno sirve para cotejar la información de otros. Esta estrategia sería mucho más potente si se coordinara internacionalmente, por lo que sería positivo que se abordara como tema central en las agendas de las diferentes y muchas veces inoperantes instancias de coordinación de políticas entre países.

Pero para que la reforma tributaria sea socialmente aceptable, los fondos recaudados con los tributos deberían asignarse de forma transparente y con destinos socialmente valiosos. El ingreso universal e incondicional básico va en esa dirección en tanto requiere la construcción de un fondo específico para el pago regular del beneficio. En el mismo sentido debería estudiarse la factibilidad de un fondo destinado a pagar una “herencia universal básica” para todas las personas a partir de una determinada edad.

De este modo se podría avanzar hacia un escenario donde la red de seguridad social frente a la crisis climática sea sólida y justa en sociedades con fuerte tendencia a la desigualdad. Ya hay suficiente evidencia para probar que la actual combinación de políticas fiscales congela la división social, favorece el control social sobre la vida de las personas y premia a quienes más tienen (muchas veces sin mayores esfuerzos).

En contraste, una reforma fiscal sostenida en los pilares señalados previamente generaría incentivos positivos para mejorar la educación, la salud y el bienestar general de todas las personas. Y permitiría recuperar cierta confianza y legitimidad en una democracia desgastada y cooptada por elites sectoriales cuyos privilegios son hereditarios.

14.5. Medidas complementarias

Junto con los lineamientos generales de una reforma fiscal previamente apuntados, debería revisarse el funcionamiento de diversos tributos vigentes, incluyendo aquellos bajo responsabilidad de jurisdicciones provinciales y municipales. Por ejemplo, en Argentina, actualmente tanto el

²³ Como referencia, en Francia se estima que, si se quiere que el 50% de los niños más pobres reciban entre 20% y 30% del total de la herencia anual transferida en el país, el costo sería cercano a 5% del PBI (Fize, Grimprel y Landais, 2022).

impuesto inmobiliario como el de patente automotor están bajo jurisdicción de Provincias y Municipios. Estos impuestos deberían actualizarse de forma automática y utilizarse también con escalas progresivas que no generen distorsiones entre las Provincias.

Al respecto sirve señalar el siguiente ejemplo. Entre 2010 y 2018, los automóviles SUV de alto consumo fueron la segunda mayor contribución global a las emisiones de dióxido de carbono, sólo detrás de la energía industrial (IEA, 2021). Mientras las emisiones de carbono vinculadas al consumo de energía mundial bajaron 7% en el año 2020 (la mayor caída en la historia) como resultado de la recesión provocada por la pandemia del Covid-19, la contaminación del sector de SUV siguió subiendo cerca de 0.5%. Esta emisión se estima como equivalente a la de toda la industria marítima, incluyendo el transporte internacional.²⁴ Este es un ejemplo de los impactos ambientales de la desigualdad de ingresos y la primacía de la preferencia del consumidor, como así también del papel que juegan las políticas específicas que en ciertos casos dependen no solo del Estado nacional sino de jurisdicciones locales.

Aquí no se profundizan estas y otras cuestiones como los impuestos específicos a ciertas actividades, la batería de tributos que pueden aplicarse a empresas o actividades definidas como contaminantes. Esto es así porque se entiende que esos tributos deben tener como fin no tanto la recaudación sino la penalización y la promoción de actividades específicas que deberían definirse con criterios técnicos, además de sociales.

Tampoco se profundiza en impuestos que recaen sobre las empresas ni otros como las retenciones a las exportaciones de ciertos productos. Otra vez, sus méritos o deméritos se vinculan con cuestiones específicas. Aquí se prefirió apuntar los problemas de la baja recaudación de impuestos progresivos a los ingresos y las riquezas de las personas, que incluyen su participación en empresas, con la convicción que allí está el centro del problema para revertir la desigualdad distributiva en la región y en un contexto de crisis ambiental.

Dado el objetivo de este trabajo, tampoco se analiza la reasignación del gasto público, especialmente al interior de los gastos sociales. Tampoco el

²⁴ Se estima que, si los 40 millones de SUV en EEUU fueran cambiados por autos ordinarios, 1,6 millones de personas en el mundo podrían tener electricidad con la misma cantidad de emisiones.

contenido de la oferta de servicios sociales como salud, educación, entre otros. Simplemente se señala que se debería tender a reducir el peso de los seguros sociales fragmentados y vinculados a la capacidad contributiva individual, permitiendo el avance de las políticas universales e incondicionales.

Asimismo, no se discute lo que ya aparece como incuestionable: poco podrá hacerse para mitigar y adaptarse a la crisis ambiental si no se frena el crecimiento económico. Ya existe suficiente evidencia para demostrar que es muy difícil “desacoplar” el crecimiento económico del crecimiento de las emisiones de carbono y que es casi imposible atender la magnitud del problema sin alguna forma de de-crecimiento económico (Parrique, 2022). En fin, atender la crisis ambiental con “crecimiento verde” no es una estrategia eficaz ni suficiente. En todo caso esto vuelve más urgente las políticas de adaptación locales y en especial de los sistemas de protección social frente a los crecientes problemas de la crisis climática.

15. Comentarios finales

Este trabajo se organizó con el objetivo de ofrecer, siempre de forma preliminar, un análisis conceptual para proponer políticas públicas orientadas a atender la necesaria transición hacia un régimen de organización social que se denomina Estado Eco-Social. Esta forma de organización se puede comprender como un arreglo institucional que persigue la protección social de las personas frente a los daños cada vez más evidentes de las formas de funcionamiento de las sociedades modernas y de la crisis ambiental, en base a dos criterios simultáneos: equidad/justicia y sostenibilidad/suficiencia.

Como toda transición, se basa en lo existente para criticar aquellos aspectos sobresalientes que se vinculan con el tema central, y proponer su reforma. Por eso, siempre que se considera posible, se busca comparar los principios de organización y las reglas operativas del Estado Eco-Social con el Estado de Bienestar, asumiendo que este último nunca estuvo plenamente vigente en Argentina y en la mayoría de los países de América Latina.

Más allá de reconocer las dificultades para la aplicación de las políticas propuestas, se entiende que las opciones que deberían tomarse para un futuro común próspero son muy claras. También, la urgencia de actuar y corregir los desequilibrios de un modelo socioeconómico que ya no es

capaz de cumplir sus objetivos. Lo que está menos claro es cómo articular el cambio de sistema que necesitamos, cómo gestionar las complejidades que conlleva, cómo involucrar constructivamente a todas las partes interesadas relevantes, cómo secuenciar los movimientos de los diferentes actores, cómo priorizar las transformaciones estratégicas, cómo medir los impactos, cómo anticipar y mitigar los riesgos.

Del análisis anterior surge que, frente a la crisis ambiental que implica una crisis de los sistemas sociales, se vuelve imprescindible mantener un optimismo obstinado frente al negacionismo o el pesimismo inmovilizador. Una visión de largo plazo frente a las reacciones de corto plazo. Inteligencia colectiva frente al individualismo predominante. Privilegiar el bienestar humano frente al consumo compulsivo. En fin, se debe valorar el presente y el futuro frente a las prácticas que buscan “descontarlo”. Solo así se podrá lograr un planeta habitable frente al cada vez más probable planeta inestable.

Referencias Bibliográficas

Aglietta, M. y N. Valla. 2021. *Le futur de la Monnaie*. Odile Jacob. Paris.

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.

Arcarons, J., J. Bollain, et al. 2023. *En defensa de la renta básica. Por qué es justa y cómo se financia*. Deusto. Barcelona, España.

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.

Blanco, G., D. Keesler, et al. 2021. *Subsidios a los combustibles fósiles y transición energética en la Argentina*, Documentos FARN.

Cagé, J. 2023. *Political Inequality*. World Inequality Lab, Working Paper.

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., T. Piketty, et al. 2022. *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab.

Christophers, B. 2019. "Environmental Beta or How Institutional Investors Think about Climate Change and Fossil Fuel Risk", *Annals of the American Association of Geographers*, Vol 109, No 3, pág. 754–774.

Di Tella, G. y M. Zymelman. 1967. *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Eudeba. Buenos Aires.

Doyal, L. y I. Gough. 1991. *A Theory of Human Need*. The Guilford Press. New York

Dupuy, J. P. 2004. *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible devient certain*. Éditions du Seuil. Paris.

Easterlin, R. 2001. "Income and happiness: Towards a unified theory", *Economic Journal*, Vol 111, No 473, pág. 465–484., July.

ECLAC. 2023. *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023. Financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies*. ECLAC, United Nations publication.

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. 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.

Fisher-Post, M. y A. Gethin. 2023. *Government Redistribution and Development. Global Estimates of Tax-and-Transfer Progressivity, 1980-2019*. World Inequality Lab, Working Paper, 2023/17.

Fize, E., N. Grimprel, et al. 2022. *Can Inheritance Taxation Promote Equality of Opportunities?* London School of Economics, LSE Public Policy Review, 4, London.

Fraser, N. 2021. "Climates of Capital. For a Trans-Environmental Eco-Socialism", *New Left Review*, Vol 127, No Jan-Feb.

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

Gethin, A. 2023. *Revisiting Global Poverty Reduction: Public Goods and the World Distribution of Income, 1980-2022*. World Inequality Lab, Working Paper, 2023/24.

Gough, I. 2023. *Calentamiento global, codicia y necesidades humanas. Cambio climático, capitalismo y bienestar sostenible*. Ciepp/Miño y Dávila. Buenos Aires.

Gough, I. 2019. "Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework", *The Political Quarterly*, Vol 90, No 3, pág. 534-542, July-September.

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

Harding, G. 1968. "The Tragedy of the Commons", *Science*, Vol 162, No 3859, pág. 1243-1248.

IEA. 2021. Carbon emissions fell across all sectors in 2020 except for one – SUVs'. International Energy Agency, <https://www.iea.org/commentaries/carbon-emissions-fell-across-all-sectors-in-2020>.

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

Kaufman, N., S. Saha, et al. 2023. "Green Trade Tensions. Green industrial policy will drive decarbonization, but at what cost to trade?", *Finance & Development*, Vol, No, June.

Lo Vuolo, R. M. 2021a. 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. 2021b. 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. 2003. *Estrategia económica para la Argentina. Propuestas*. Siglo XXI/Ciepp. Buenos Aires, Argentina.

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.

Meade, J. E. 1996. *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*. Cambridge University Press. Cambridge, UK.

Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. The MIT Press. Cambridge, USA.

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

Parrique, T. 2022. *Ralentir ou périr : L'économie de la décroissance*. Seuil. Paris.

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*. World Inequality Lab, Working Paper, 2022/18.

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

Rostow, W. W. 1960. *The Stages Of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press. Cambridge, USA.

Sen, A. 1985. *Commodities and Capabilities*. North-Holland. Amsterdam.

Stanley, L. 2023. *Financiamiento del desarrollo y emergencia climática en América Latina y el Caribe: actores, instrumentos y políticas*. Fundación Carolina, Documentos de trabajo, 88 (2ª época), Madrid.

Stiglitz, J. E., A. K. Sen, et al. 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

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

Svampa, M. y E. Viale. 2020. *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo*. Siglo XXI. Buenos Aires.

Svampa, M. y E. Viale. 2014. *Maldesarrollo. La Argentina del extravismo y el despojo*. Katz editores. Buenos Aires.

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



Por
**Rubén M.
Lo Vuolo**



Equipo
Transiciones



Ciepp
Centro Interdisciplinario para
el Estudio de Políticas Públicas