

¿Cómo

re-
cons-
truir

**el país que
nos queda?**

Propuestas
para **una agenda
de transformación
justa y popular**



Equipo Transiciones



¿Cómo reconstruir el país que nos queda?

*Propuestas del
Equipo Transiciones
para una agenda de transformación
justa y popular*



¿Cómo reconstruir la Argentina que nos queda? : propuestas del equipo transiciones para una agenda de transformación justa y popular / Maristella Svampa ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación Rosa Luxemburgo, 2026.
254 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-631-90553-7-5

1. Reforma Política. 2. Protección del Medio Ambiente. 3. Derechos Sociales y Económicos. I. Svampa, Maristella
CDD 344.046

Corrección de estilo: Wilder Pérez Varona
Diagramación y diseño: Leandro Obregón
Arte de tapa: Valentín Brey

Para este primer volumen participaron:

Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (capítulo argentino)
Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas y Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial (AAdeAA-CAJE)
Fundación Rosa Luxemburgo (Oficina Cono Sur)
Observatorio Petrolero Sur (Neuquén)
Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes (GyBC -UBA)
Taller Ecologista (Rosario)
Trama Tierra (Santa Fe)
Instituto de Salud Socioambiental (INSSA, Rosario)
Centro Interdisciplinario para Políticas Públicas (CIEPP)
Grupo de Estudios Sobre Economía, Ambiente y Sociedad (GEEAS, Rosario)
Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas (CeDIInCI)
Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica (ASAUEE)
Transnational Institute (TNI)

IG: @equipotransiciones
linktr.ee/equipotransiciones
www.equipotransiciones.org

“Esta publicación fue realizada con el apoyo de la Fundación Rosa Luxemburgo (FRL) y fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). Las opiniones expresadas en ella no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FRL”

Material de distribución gratuita.
Prohibida su venta. Buenos Aires, enero de 2026



ASOCIACIÓN
ARGENTINA DE
ABOGADOS/AS
AMBIENTALISTAS

FUNDACIÓN
ROSA
LUXEMBURGO



observatorio
petrolero sur | soberanía energética
justicia ambiental

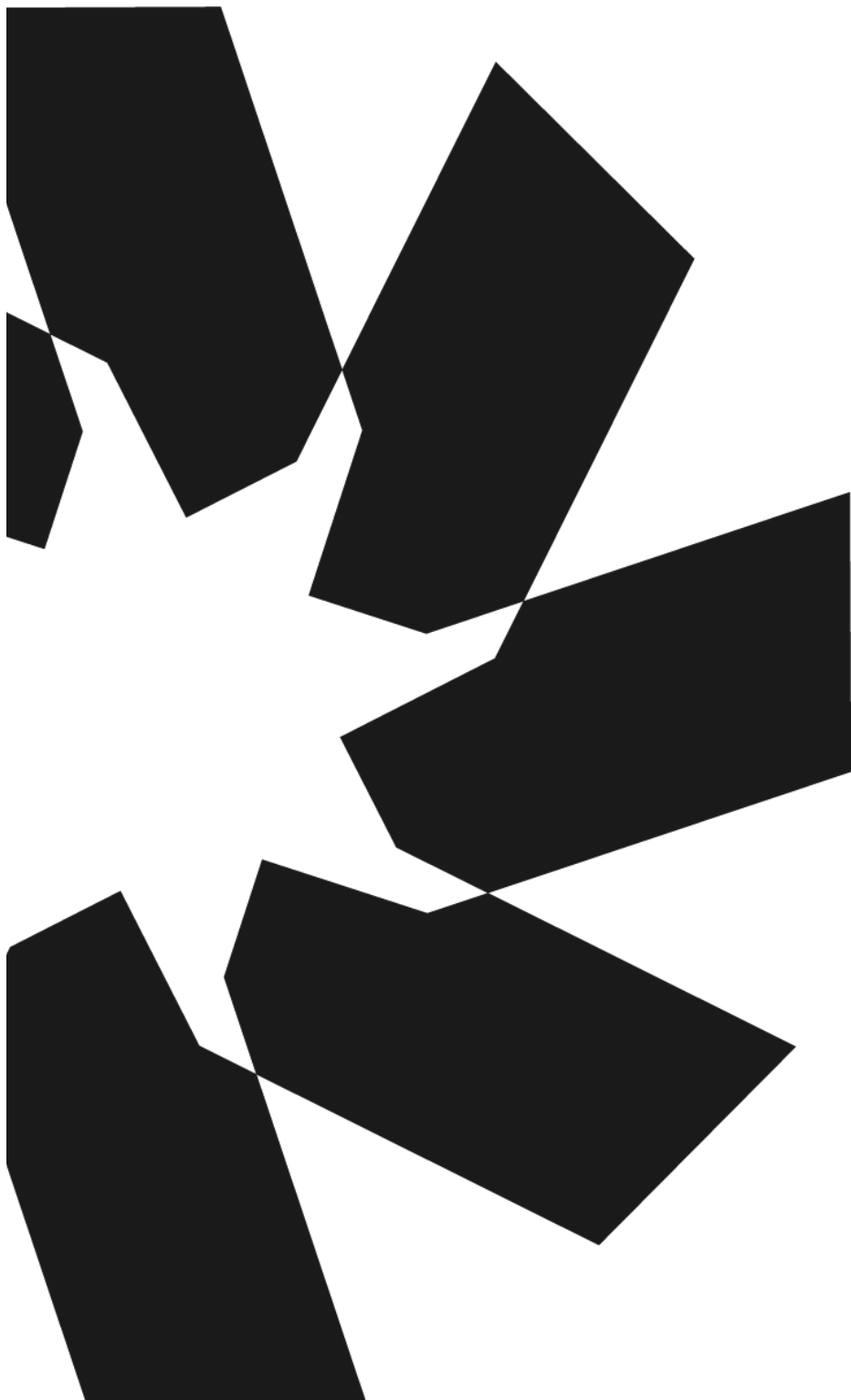
GYBC
Geopolítica y Bienes Comunes



¿Cómo reconstruir el país que nos queda?

Propuestas del Equipo Transiciones para una agenda de transformación justa y popular

- Prefacio. Pensar la Argentina que nos queda.
Maristella Svampa, Melisa Argento y Florencia Puente7
- Lineamientos para una Transición Ecosocial en Argentina.
Equipo Transiciones 21
- Deuda ecológica y deuda externa: lineamientos y propuestas para la Transición Ecosocial en Argentina. **Francisco Cantamutto y Guillermo Peinado**41
- Lineamientos para la transición hacia un Estado Ecosocial en Argentina.
Rubén M. Lo Vuolo 73
- Reflexiones sobre la salud en un Estado Ecosocial. **Damián Verzeñassi y Gabriel Kepl** 131
- La centralidad de los cuidados en la Transición Ecosocial.
Corina Rodríguez Enríquez157
- Lineamientos para una transición energética justa y popular. **Pablo Bertinat, Gabriel Blanco, Felipe Gutiérrez Ríos, Betzabet Morero y Martín Scarpacci**179
- Trabajadores y trabajadoras en el Estado Ecosocial.
Cecilia Anigstein 207
- Sobre las autoras y los autores249



Prefacio

Pensar la Argentina que nos queda

Maristella Svampa, Melisa Argento y Florencia Puente

Vivimos una crisis multidimensional que requiere respuestas urgentes y radicales que apunten a una transformación general de la sociedad y se orienten hacia un horizonte de igualdad, sostenibilidad y cuidados de la vida. En este contexto de urgencia, a mediados de 2023 creamos el Equipo Transiciones en Argentina. Nació de un grupo de investigadores y activistas que desde hace años compartimos diferentes espacios colectivos de intercambio y debate sobre la crisis civilizatoria, en particular su relación con la crisis energética y la necesidad de proteger territorios y bienes comunes. Conscientes de que es necesario ir más allá de los diagnósticos y de las propuestas dispersas existentes, decidimos apostar a la elaboración colectiva y sistemática de alternativas concretas para nuestro país. Así surgió el Equipo Transiciones, concebido como “equipo de equipos”, con el objetivo de avanzar en el diseño y la construcción de una agenda de transformación radical, social y ambiental a la vez.

Aportar a la construcción de una agenda de transición ecosocial justa y en defensa de la vida requiere una mirada transversal e interdisciplinaria, que no se propone abordar la transición solo desde la dimensión ambiental, ya que la crisis es profundamente política y abarca la producción de imaginarios alternativos. Por ende, nuestra visión apunta a romper las barreras disciplinarias y a considerar lo ambiental desde una perspectiva más holística, que no separa lo social de lo ecológico.

Quienes integramos este equipo de equipos provenimos de diferentes horizontes disciplinarios: expertos en energía y cambio climático, economistas críticos, ecológicos y feministas, historiadores, sociólogos y politólogos de diversas orientaciones, abogados ambientalistas, médicos con una óptica sanitarista, arquitectos y urbanistas, especialistas en política internacional, en el campo del trabajo, en soberanía alimentaria y en comunicación, entre otros.

Nos anima una vocación de unidad y el compromiso de procurar respuestas concretas a los problemas urgentes y recurrentes de Argentina. Compartimos, no sin debates, una lectura política común relacionada con la necesidad de sortear las falsas dicotomías entre desarrollo y ambiente o entre industrialización y restricción externa. Lejos de presentar una perspectiva academicista o producir textos que queden confinados a repositorios virtuales o bibliotecas, nuestro proyecto ha buscado desde el comienzo entablar una conversación pública y elaborar una agenda compartida con organizaciones sociales, sindicales y referentes políticos que apuesten a una transformación radical de la sociedad argentina, cuyos pilares sean la igualdad y la sostenibilidad de la vida. Por ello iniciamos una doble dinámica de trabajo que apunta, por un lado, a avanzar en las discusiones internas mediante la redacción y discusión colectiva de textos generales y específicos sobre diferentes aspectos de la transición; y, por otro, a construir, a través de encuentros cerrados con diferentes organizaciones, una agenda en común orientada a la transformación ecosocial.

Desde junio de 2023 hemos realizado tres encuentros presenciales por año, así como reuniones mensuales de carácter virtual para discutir textos de fondo y temas de coyuntura. También llevamos a cabo dos encuentros presenciales con organizaciones sociales y políticas, uno en agosto de 2024 y otro en el mismo mes de 2025. El encuentro multisectorial de 2024, en el que estuvieron presentes más de 80 organizaciones de todo el país, dejó en claro la necesidad y la urgencia de generar espacios colectivos como el propuesto por el Equipo Transiciones.

Como equipo no nos proponemos ofrecer soluciones mágicas ni garantizadas, ni entregar un programa político cerrado y a medida. Estamos trabajando para ampliar el rango de posibilidades para salir de esta crisis. La denuncia de las atrocidades en curso es necesaria y moralmente obligatoria, pero no es suficiente si queremos actuar para el cambio. Necesitamos trabajar sobre el barroso camino entre lo que deseamos y lo que hay, porque si no lo hacemos seremos llevados por vías ajenas. A ese tránsito común, plagado de incertidumbres sobre lo posible, que a menudo termina por apegarse a lo existente, es donde queremos abonar, construir y aportar con ideas en forma de propuestas.

Como equipo de equipos, procuramos desarrollar desde el principio una vocación federal, con investigadores/as y activistas procedentes de diversos puntos del país: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, distintas ciudades de la provincia de Buenos Aires (Conurbano, Olavarría, Bahía Blanca), Santa Fe (la capital y Rosario) y las provincias de Córdoba y Neuquén. Aunque en gran parte provenimos de la academia, nos situamos más allá de ella, como intelectuales anfibios y/o públicos que articulan de modo natural la reflexividad crítica –propia de la investigación académica– con la lucha político-social más amplia por una sociedad justa e igualitaria. Forman parte del equipo varios colectivos: el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (capítulo argentino) –inspirador del proyecto–, la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas y el Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial (CAJE), el Observatorio Petrolero Sur (Neuquén), el Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes (GyBC-UBA), la Fundación Rosa Luxemburgo (Oficina Cono Sur), el Taller Ecologista (Rosario), Trama Tierra (Santa Fe), el Instituto de Salud Socioambiental (INSSA, Rosario), el Centro Interdisciplinario para Políticas Públicas (CIEPP), el Grupo de Investigación Sobre Economía, Ambiente y Sociedad (GEEAS, Rosario), el Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas (CeDInCI), la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica

(ASAUEE) y, recientemente, investigadores del Transnational Institute (TNI, sede argentina) y de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). También participan especialistas y activistas de otras redes de investigación (institutos de universidades públicas y Conicet) y experiencias colectivas, especialmente del campo de la soberanía alimentaria.

Esta publicación, que contiene las primeras propuestas generales del Equipo, busca acercar los resultados de las reflexiones colectivas y los diálogos que hemos sostenido durante estos últimos años. Siguiendo una lógica interna, este texto se desglosa en varios capítulos. En el capítulo primero resumimos los *Lineamientos para una Transición Ecosocial en Argentina*, donde explicamos qué entendemos por transición ecosocial, avanzamos en algunas definiciones sobre la transición energética y colocamos el acento en el contexto global, los desafíos multiescalares y los condicionamientos. De estas definiciones iniciales, elaboradas de manera polifónica, se derivan y ramifican las diferentes propuestas, cuyo orden detallamos ahora: *deuda ecológica y deuda externa; Estado Ecosocial; Geopolítica de la Salud; Sistema Nacional de Cuidados; Transición energética justa y popular; y Transformaciones en el mundo del Trabajo*. Son propuestas que surgen en relación con problemáticas urgentes y puntuales, cuyos alcances –capacidades y límites– obligan a seguir pensando en mayor detalle. Se trata de una agenda viva, que se completa a medida que el debate adquiere densidad.

El capítulo dos, *Deuda ecológica y deuda externa: lineamientos y propuestas para la Transición Ecosocial en Argentina*, aporta un diagnóstico de la relación entre ambas dimensiones y avanza propuestas centradas en el caso argentino y latinoamericano. El documento, a cargo de Francisco Cantamutto y Guillermo Peinado, demuestra cómo el concepto de deuda ecológica visibiliza el rol de los países del Sur global –incluida Argentina– como acreedores. La apropiación de bienes naturales y el uso subvaluado del espacio

ambiental han permitido a las potencias centrales sobreexplotar los ecosistemas, generando impactos ambientales irreversibles. Mientras Argentina y otros países del Sur siguen siendo explotados ecológicamente, enfrentan al mismo tiempo una creciente deuda financiera externa que condiciona gravemente su autonomía en materia económica y las posibilidades de avanzar en procesos de transición ecosocial justa y popular.

El capítulo tres, a cargo de Rubén Lo Vuolo, aborda otro de los grandes ejes de trabajo colectivo que recorre el conjunto de los aportes: *Lineamientos para la transición hacia un Estado Ecosocial en Argentina*. En el contexto actual de crisis ambiental y social, la noción de Estado ecosocial se presenta como una guía esencial para la reorganización de nuestras instituciones centrales. Definimos al Estado Ecosocial como una nueva forma de organización social cuyo objetivo es satisfacer las necesidades humanas dentro de los límites que imponen las fronteras planetarias. Se trata de un sistema institucional y políticas públicas cuya función es garantizar que todas las personas accedan a los elementos necesarios para la reproducción de su vida en nuestras sociedades, sobre bases igualitarias y bajo dos criterios simultáneos: *equidad/justicia* y *sostenibilidad/suficiencia*. Partimos del reconocimiento de límites concretos definidos por un sistema económico que se basa en la sobreexplotación del trabajo y la naturaleza, cuyo objetivo es ampliar la acumulación de capital cada vez más concentrado, en un proceso que genera de manera continua más residuos y desechos tóxicos para la vida humana y no humana. Debemos comprender que el sistema económico y el ambiente se transforman mutuamente, y con ello transforman también el entorno de la vida. Esto implica repensar los límites del histórico Estado de bienestar –aún nunca logrado en América Latina–, expandiendo la noción de prevención de riesgos sociales hacia las condiciones necesarias para la reproducción socioambiental de la vida, dado que la crisis afecta con desigualdades profundas de manera social, étnica y sexo-genérica.

El capítulo cuatro estuvo a cargo de Damián Verzeñassi y Gabriel Keppl. *Reflexiones sobre la salud en un Estado Ecosocial* analiza cómo, desde la segunda mitad del siglo XX, los países industrializados del Norte global iniciaron un proceso de traspaso de industrias y actividades productivas contaminantes hacia los países capitalistas periféricos. Este proceso tuvo sucesivas actualizaciones. Así, en la actualidad, el neoextractivismo terminó de configurar auténticos territorios de sacrificio, es decir, zonas en las que se desarrolla una forma de territorialidad con graves consecuencias socioambientales, que excluye otras formas de producción y de vida distintas de aquellas definidas por la economía dominante. El documento propone una mirada descolonizadora, al trazar una revisión de lo que implican los extractivismos y la crisis climática para la salud de nuestros cuerpos-territorios, de la estructura y funciones que asume actualmente nuestro sistema de salud, para finalmente presentar los lineamientos de cómo imaginamos el funcionamiento de un sistema de salud integrado en una sociedad de los cuidados en un Estado ecosocial. Como se sostiene en el texto, “queda claro que no hay cuerpos sanos en territorios enfermos”.

Corina Rodríguez Enríquez estuvo a cargo del capítulo cinco, que tiene por desafío reflexionar y plantear propuestas sobre *La centralidad de los cuidados en la Transición Ecosocial*. Avanzar hacia una sociedad de los cuidados implica construir sistemas integrales que garanticen el derecho universal a cuidar y ser cuidados, y que reconozcan el valor económico, social y político de dicho trabajo. Requiere transformar el papel del Estado, fortalecer lo público-comunitario, redistribuir responsabilidades y tiempos, y asegurar condiciones laborales dignas para quienes sostienen cotidianamente la vida. El horizonte es un Sistema Integrado Público y Comunitario de Cuidados que articule los distintos niveles del Estado con las experiencias territoriales, respete las diversidades culturales y territoriales y se construya de manera colectiva. Finalmente, poner los cuidados en el centro es redefinir el sentido de bienestar, desprivatizar y despatriarcalizar el tiempo y la responsabilidad de sostener la vida, y

construir una economía al servicio de lo común. Es abrir paso a un nuevo paradigma civilizatorio: una sociedad del cuidado capaz de garantizar vidas dignas dentro de los límites del planeta.

En el capítulo seis se abordan los *Lineamientos para una transición energética justa y popular*, en un texto de factura múltiple, elaborado por Pablo Bertinat, Gabriel Blanco, Felipe Gutiérrez Ríos, Betzabet Morero y Martín Scarpacci.

Lejos de representar una transición estructural, las políticas energéticas actuales siguen apostando a la expansión de megaproyectos fósiles como Vaca Muerta. Esta estrategia no solo mantiene la lógica extractivista y los impactos socioambientales asociados, sino que además pone en riesgo la soberanía energética del país al priorizar las exportaciones y el beneficio de un puñado de empresas por sobre las necesidades de la población. En este contexto, la transición energética justa y popular debe ir más allá del reemplazo de fuentes y plantear una transformación integral que garantice el acceso universal, redistribuya el poder y permita un uso de la energía orientado al bien común. Para ello, es clave la diversificación y descentralización de la producción de energía mediante el fortalecimiento de modelos comunitarios y territoriales que reduzcan la dependencia de los oligopolios y mejoren las condiciones de acceso en sectores históricamente relegados, desde una perspectiva que entiende a la energía como un derecho y una herramienta de redistribución social. También es fundamental replantear la infraestructura y el ordenamiento territorial, evitando la expansión de proyectos de alto impacto y promoviendo una planificación energética que contemple la equidad social y la sostenibilidad ecológica. Se advierte que este cambio de paradigma no puede lograrse sin la participación activa de la sociedad, lo que requiere fortalecer la educación, el sector científico y la comunicación para construir una nueva cultura energética basada en la cooperación y el cuidado de los bienes comunes.

Finalmente, el capítulo siete analiza la dimensión laboral en contextos de transición ecosocial. El documento fue elaborado por Cecilia Anigstein, titulado *Trabajadores y trabajadoras en el Estado Ecosocial*. En él se aborda cómo los Estados y las organizaciones de trabajadores/as son agentes cruciales para la preservación de la vida y la defensa de los derechos amenazados por la crisis civilizatoria. Las políticas de adaptación al cambio climático son claves para hacer frente a los eventos climáticos extremos. Son los Estados quienes deben asumir la responsabilidad que recae fundamentalmente sobre las espaldas de sus trabajadores y trabajadoras. Se requieren capacidades para prevenir y responder de manera efectiva ante desastres, concretamente incremento de las dotaciones, impulso de capacitación específica y equipamiento adecuado para trabajadores/as de defensa civil, bomberos/as, seguridad, sector eléctrico, agua o transporte. Cobra relevancia especial el sistema de salud y de los cuidados.

Por otro lado, es un hecho que la infraestructura urbana, energética y de telecomunicaciones, así como los caminos, accesos, viviendas y ciudades, en la mayoría de los casos no están preparados para soportar los eventos extremos o colapsos localizados derivados del cambio climático. La adaptación de la infraestructura a las nuevas condiciones climáticas exige importantes flujos de inversión. Las organizaciones sindicales y de la economía popular no pueden permanecer ajenas a estos procesos y cuentan con la capacidad de movilizar articulaciones intersectoriales en los territorios y en los planos nacional e internacional. La dirección de las políticas de adaptación –sus objetivos, fuentes de financiamiento, monitoreo y control– es un asunto público de máxima relevancia para la clase trabajadora y los pueblos. En este sentido, la transición que proponemos no es una amenaza para los empleos; muy por el contrario, plantea un modelo de producción, distribución y consumo *trabajo-intensivo*. Prevé una expansión significativa del empleo bien remunerado y con derechos laborales colectivos garantizados en el sector servicios (salud, educación, cuidados, vivienda,

transporte, reparaciones, reciclaje, sanación y remediación), pero también en la ciencia, la agricultura, la reforestación, la construcción, las energías renovables, el agua y el saneamiento, la industria de la movilidad eléctrica, ferroviaria y naval, y la manufactura liviana.

Es importante destacar que, independientemente de que cada documento tenga autoría individual o colectiva, todos y cada uno han sido debatidos por el Equipo Transiciones en el marco de sucesivas reuniones virtuales y presenciales. Forman parte de un ejercicio de crítica e imaginación colectiva. Son textos que representan una mirada común y no producciones individuales. Miradas compartidas que, en estos años de trabajo, hemos puesto en relación con otras organizaciones, apostando al diálogo y no a la mera autoafirmación.

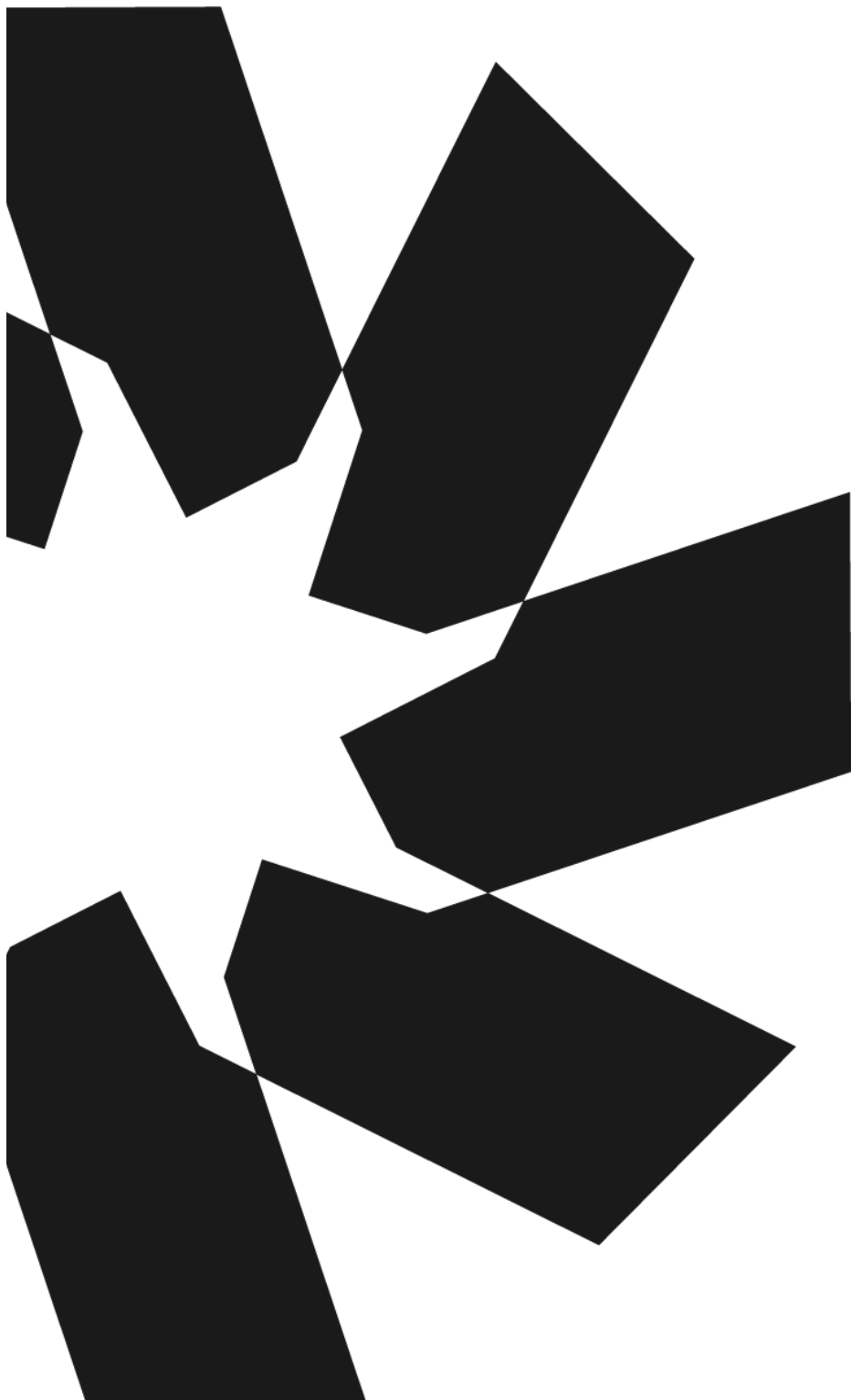
Finalmente, algunos podrán objetar que se trata de un proyecto ambicioso, cuando no inviable, por su carácter radicalizado e integral, y que no existen las fuerzas sociales para llevarlo a cabo. No ignoramos que el escenario geopolítico y nacional se muestra adverso a debatir hipótesis de transición justa y popular, más aún, en un país como la Argentina, donde hoy gobierna una ultraderecha neoliberal y reprimarizadora. De todos modos, somos conscientes de que todos estos temas tan nodales para nuestra sociedad ingresarán, tarde o temprano, a la agenda pública, sobre todo si nos toca el desafío de pensar y amalgamar propuestas de reconstrucción del país que nos queda; a menos que aceptemos que la historia –nuestra historia– está definitivamente clausurada y no queda otra que asumir la cultura de la resignación o aceptar ser cómplices de la destrucción masiva devenida en política de Estado.

Lejos de la clausura, la historia argentina nos muestra cómo la acción de diferentes movimientos sociales termina por abrir el horizonte de derechos y la imaginación política. Por ejemplo, el movimiento obrero argentino conquistó con sus luchas numerosos derechos que todavía nos amparan y hoy están en riesgo. El movimiento

estudiantil promovió la Reforma Universitaria, que hizo de nuestras casas de estudio superior un modelo en el continente. El movimiento de derechos humanos se enfrentó a una dictadura feroz y contribuyó a cambiar nuestra manera de concebir la democracia. Los movimientos de desocupados lograron instalar la necesidad de articular el trabajo barrial con la defensa de la dignidad en las calles. El movimiento feminista logró recientemente, entre otras conquistas, la ley de aborto gratuito. Las luchas de los movimientos socioambientales y las organizaciones indígenas pujan por instalar la preocupación por los bienes comunes y la defensa del agua. Pese a las asimetrías de poder, muchas de estas acciones colectivas lograron correr el umbral de lo posible, ampliando el horizonte de sentidos emancipatorios.

Así, este libro, titulado *¿Cómo reconstruir el país que nos queda? Propuestas del Equipo Transiciones para una agenda de transformación justa y popular*, es el primer volumen de una serie generada por el Equipo Transiciones, que abarca nuestros primeros documentos, de carácter más general, elaborados colectivamente. Nuestro propósito mayor es contribuir a la instalación de una agenda sociopolítica de cambio desde y para Argentina, a partir de la elaboración de narrativas transformadoras y esperanzadoras, que contemplen un país justo, digno y solidario, que coloque en el centro el cuidado de la vida. Se trata también de afirmar que, pese a la situación distópica que estamos viviendo, el futuro no está clausurado ni escrito de antemano; pero para ello urge generar imaginarios de futuro deseable, movilizar la idea de que es posible construir un país justo, digno y sostenible en lo social, lo económico, lo productivo, lo cultural y lo ambiental.

Noviembre de 2025



Lineamientos para una Transición Ecosocial en Argentina

Introducción: crisis civilizatoria y desafíos de época

Vivimos tiempos de caos e inestabilidad. El nuevo *status quo* global instalado luego de la pandemia del Covid-19 refleja el empeoramiento de varias crisis entrelazadas –social, económica, política, ecológica, sanitaria, geopolítica y de los cuidados–, que se potencian entre sí y adquieren una dimensión civilizatoria. Vemos con gran preocupación el debilitamiento de las instituciones y prácticas democráticas en gran parte del mundo, la expansión de las extremas derechas y de los autoritarismos, la ampliación de las brechas de desigualdad, el agravamiento de la crisis climática y energética y la potenciación de los conflictos bélicos, asociados al capitalismo, el colonialismo y la exacerbación del patriarcado y el racismo. Asimismo, la actual guerra en Ucrania –que no es la única, pero sí la que ha tenido mayores impactos globales– profundizó las conductas ambivalentes a nivel global, manifestadas en la expansión de la extracción y consumo de energías fósiles, especialmente las energías extremas, y en el avance de una transición hacia energías “limpias”.

En esta crisis múltiple, uno de los grandes desafíos de nuestra época es el de construir colectivamente propuestas de transición ecosocial justas y populares. La urgencia por articular justicia social y justicia ambiental parte del reconocimiento de un diagnóstico acerca de los límites ecológicos y biofísicos del planeta, visibles en la aceleración de la crisis climática y la pérdida de biodiversidad, así como en la responsabilidad de la dinámica capitalista actual en dicho proceso, que además de potenciar las desigualdades sociales, se apoya sobre modelos productivos y alimentarios destructivos de los ecosistemas y los bienes comunes, de la salud y la vida en el planeta.

Los últimos informes del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), junto con la experiencia acumulada del agravamiento de la crisis climática y la multiplicación de eventos extremos, revelan que la ventana de tiempo con la que contamos es cada vez

más estrecha antes de sobrepasar las fronteras planetarias; un punto de inflexión que conllevaría un cambio del régimen climático. Ese resquicio exige un gran ejercicio de imaginación y audacia política para pensar y planificar medidas urgentes a nivel multiescalar –global, regional, nacional y local– con el objetivo de reducir el impacto que ya estamos sufriendo y evitar que el aumento de la temperatura provoque cambios irreversibles.

No es posible disociar la crisis climática de los regímenes dominantes que hace tiempo se aplican en Argentina y en la mayoría de los países. Se trata de regímenes económicamente concentrados, socialmente excluyentes y ecodidas en lo ambiental. No solo potencian tal crisis, sino que además obstaculizan tanto el debate público y la posibilidad de elaborar agendas multiescales hacia una transición ecosocial justa y popular.

La Argentina suma a esto problemas propios de diversa índole. Las clases dominantes y los diferentes gobiernos se han caracterizado por una ideología desarrollista/productivista, visible en la falta de interés y comprensión de las problemáticas ambientales, el menosprecio hacia la crisis climática y sus consecuencias, y la apuesta lineal a la expansión de la frontera de explotación de los hidrocarburos –el *consenso fósil* de Vaca Muerta–, que obtura la discusión sobre una agenda de transición energética y otros temas relativos a la transición ecosocial.

En esta línea, la asunción del gobierno de extrema derecha de Javier Milei no hace más que exacerbar y empeorar todas estas dimensiones, ya que además de promover abiertamente una visión negacionista del cambio climático, pone en marcha una agresiva batería de medidas tendientes a destruir toda capacidad reguladora y de protección social del Estado y a enajenar por completo los bienes naturales comunes, con grandes beneficios para las compañías transnacionales, como se evidencia en

el Régimen de Incentivo para las Grandes Inversiones (RIGI), incluido en la Ley Bases (2024).

Consideramos que para Argentina es urgente adoptar una óptica crítica y propositiva que contemple y combine necesidades sociales, nacionales y regionales con el objetivo de diseñar estrategias para una transición ecosocial, con énfasis en la transición energética, que enlace justicia social con justicia ambiental. Como sostienen diferentes movimientos sociales: “La transición es inevitable; la justicia no lo es”. Tarde o temprano estos temas ocuparán el centro del debate público, incluso en nuestro país y a pesar de sus gobernantes. La propia idea de desarrollo centrada en la expansión económica a toda costa está en crisis. Por una parte, porque los efectos positivos de ese crecimiento siempre quedan en pocas manos y nunca terminan de llegar al conjunto de la sociedad –la pobreza, la desigualdad, la precarización laboral y un largo etcétera persisten incluso tras largas fases de crecimiento administradas por gobiernos progresistas–. Por otra, porque esa expansión se sostiene, una vez tras otra, a partir del uso y abuso de bienes comunes, hasta agotarlos y postular un nuevo recurso como la siguiente salvación. En el camino perdemos biodiversidad y acceso a lo común, pagando un costo que no sabemos con certeza hasta dónde llega. A ello se suma que estamos ante el fin de la energía abundante y barata. Lo que queda de combustibles fósiles son las llamadas energías extremas –como los hidrocarburos no convencionales que se extraen con la metodología del *fracking*, y la extracción *offshore*, en aguas profundas–, que son más caras y contaminantes, con mayor tasa de accidentes laborales y menor rendimiento energético.

En consecuencia, los límites biofísicos y los impactos destructivos de los actuales modelos de desarrollo sobre los ecosistemas abren a un necesario escenario de desfosilización. Debido a ello, más allá de la coyuntura política negativa y el desguace del Estado al que asistimos hoy en Argentina, creemos necesario intervenir y avanzar en una

construcción colectiva de propuestas de Transición Ecosocial en términos de planificación estratégica.

Partimos del reconocimiento de que los *Derechos Humanos* son hoy indisociables de los *Derechos de la Naturaleza*. Debemos abandonar la mirada utilitarista y admitir que somos parte inherente de la naturaleza, con la cual debemos convivir armónicamente, respetando sus ritmos y capacidades. Valoramos la visión relacional de los pueblos originarios, que en Argentina se encuentran entre los principales defensores de la tierra y el territorio. Esto supone también encaminarnos hacia una Sociedad de los cuidados, en un marco de interrelación e interdependencia que contemple nuestro *estar en y con* otros, humanos y no humanos.

Por ello, diversos equipos de trabajo, organizaciones, activistas y académicos nos hemos autoconvocado a una tarea de articulación colectiva con el objetivo de prefigurar horizontes y alternativas comunes hacia una transición ecosocial justa y popular para la Argentina.

Nuestro objetivo constituye también un llamado urgente a la conversación e intercambio con una diversidad de actores y organizaciones democráticas del país: sindicatos, sectores de la economía social y popular, cooperativas, movimientos sociales, colectivos ecoterritoriales e indígenas, feminismos y diversidades, científicos e intelectuales, el campo de la cultura y referentes sociales y políticos.

Contexto global

La existencia de una *Deuda Ecológica* por parte de los países centrales hacia los países periféricos es innegable. No solo porque los países centrales han monopolizado el espacio común atmosférico, contaminándolo con gases de efecto invernadero (GEI), sino también porque países periféricos en América Latina y el Caribe se han incorporado al mercado mundial como exportadores de materias primas o *commodities*,

en el marco de un intercambio socioeconómico-ecológico desigual signado por la explotación y el despojo. En el caso de Argentina, al igual que en otros países de la región, donde la deuda externa es un problema estructural que tiende a agravarse, la presión sobre los bienes naturales y la inversión en sectores extractivos y agroindustria es cada vez mayor, con el objetivo de obtener divisas para pagar los servicios de la deuda externa. Así, la deuda ecológica, lejos de retroceder, se incrementa y amplifica, al calor de un círculo perverso que combina un incremento de la deuda externa con una destrucción ampliada de los bienes naturales.

A su turno, la búsqueda de divisas como expectativa asentada, de manera central, sobre un modelo de producción primario extractivo-exportador es un contrasentido histórico —a partir del deterioro de los términos del intercambio— y más aún en el actual contexto de crisis socioecológica. Se trata de un sector que ya ha demostrado ser absolutamente vulnerable a las condiciones climáticas adversas: olas de calor o de frío, incendios, sequías, inundaciones, tornados y vientos fuertes, cada vez más frecuentes, generan colapsos localizados que destruyen de infraestructura y producen enormes pérdidas económicas, crisis sociales, aumentos de precios y un mayor deterioro de la calidad de vida para el conjunto de la población.

Frente a la gran desigualdad que existe entre países y economías en el mundo, así como la inviabilidad de eliminar esas desigualdades dentro de los actuales patrones de uso de energía de las potencias centrales y emergentes, no queda otra opción que pensar en grandes procesos de redistribución. Para ello, las economías centrales deberán consumir menos materia y energía, e importantes sectores de la población en las economías periféricas deberán consumir más energía, pero todos deben/debemos aceptar que será necesario consumir de otro modo.

No debe confundirse la deuda ecológica que los países centrales tienen con los países capitalistas periféricos con *derecho al desarrollo*.

El llamado “desarrollo” –o su visión predominante– está basado en una lógica del crecimiento insostenible y en el desconocimiento de las fronteras planetarias, lo que hoy nos empuja al colapso ambiental generalizado. Además, está comprobado que ese tipo de “desarrollo” en realidad ha consolidado diferentes formas de explotación del trabajo y de los bienes comunes, violencia, apropiación e intercambio desigual. Por ende, si apostamos a un horizonte de transición justa y sostenible, será necesario abandonar la consigna del “derecho al desarrollo” tal como es entendido desde la visión dominante y reemplazarla por el *derecho al Buen Vivir*: un horizonte de cambio socioecológico que articule justicia social y climática con sostenibilidad de la vida, tal como proponen los pueblos originarios y gran parte del movimiento socioambiental. Esto implica también avanzar hacia transformaciones no solo en el modelo de extracción, producción y distribución de bienes y servicios, sino también en los actuales patrones de consumo y en la generación y tratamiento de desechos (cambio en el metabolismo social).

Disputar la noción de *necesidades sociales* es uno de los objetivos más ambiciosos de la transición y se vincula con la búsqueda de procesos y mecanismos de satisfacción de necesidades humanas con un menor consumo de materia y energía. Si queremos alcanzar una sostenibilidad que permita la habitabilidad en este planeta, es imprescindible modificar el sistema de producción y reproducción capitalista, pero también el sistema de creencias actual, lo que exige un cambio importante en las conciencias y en las prácticas sociales y culturales de consumo, así como una profunda redistribución social.

Entre los patrones de consumo insustentables, probablemente el sector del transporte basado en los combustibles fósiles y en la propiedad individual sea uno de los sectores que presenta mayores perspectivas de transformación, a la hora de disputar los sentidos dominantes. Se trata de avanzar hacia una movilidad pública-colectiva, multimodal, baja en carbono y de proximidad o cercanía, pero que atienda de

manera central la integración nacional y regional de las personas, alimentos y bienes.

Resulta urgente abandonar los combustibles fósiles –principales responsables de la crisis climática– y realizar una *transición energética* basada en energías limpias y no contaminantes. Una transición energética que sea justa y popular para los países periféricos, diferente de la transición corporativa dominante que impulsan los países centrales, pues esta última refuerza la concentración y las asimetrías geopolíticas y exacerba la explotación de bienes naturales en el Sur global, configurando un nuevo “extractivismo verde” o “colonialismo verde”. Como se afirma en el *Manifiesto de los Pueblos del Sur por una Transición energética Justa y Popular*, promovido entre otros por el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (2023), una vez más –pero ahora en nombre de la descarbonización– se condena a nuestros territorios y países a transformarse en proveedores de *commodities* y zonas de sacrificio.

Eso implica comprender que no existe una única definición de transición energética, sino concepciones ideológicas diversas, miradas sobre el desarrollo e intereses económicos diferentes, que configuran un espacio de disputa en torno a lo que se entiende por tal.

La transición energética no es solo un problema tecnológico ni una cuestión de fuentes de energía, sino un problema eminentemente social, económico, político y ambiental vinculado a la organización de la sociedad. La descarbonización es necesaria, pero no suficiente. Es necesario repensar la actual forma de organización social y el sistema de relaciones sociales, colocando el eje en la desmercantilización de los satisfactores de necesidades sociales y ambientales indispensables para la vida. Asimismo, transformar el sistema energético requiere transformar el modelo productivo y pensar qué sectores económicos deberían tener menor peso en un futuro no lejano, al mismo tiempo que prefigurar

cuáles sectores deberían crecer, qué trabajos deberán crearse y cuál debería ser la nueva institucionalidad movida bajo el principio de prevención de riesgos socioambientales.

La grave crisis climática no se debe solo al incremento en el uso de combustibles fósiles, sino también a los cambios en el uso de la tierra, la deforestación y la expansión del agronegocio y la ganadería sobre zonas marginales, destruyendo el bosque nativo y erosionando los ecosistemas y sus ciclos naturales. El modelo de agronegocios imperante, que requiere poca mano de obra, depende de agroquímicos, destruye bosques nativos, humedales y produce forraje para ganado, es cada vez más cuestionado por su concentración, insustentabilidad y sus impactos sobre la salud. Quienes suscribimos la necesidad de una transición socioecológica consideramos que el Estado y la sociedad deben apuntalar una *nueva ruralidad* basada en un paradigma agroecológico-ecocéntrico que promueva la soberanía alimentaria. Necesitamos una agricultura con agricultores, que impulse el trabajo digno, con derechos y sin desigualdades sociales, étnicas ni sexo-genéricas y que produzca alimentos sanos a precios justos: esa es la agricultura del futuro.

Por último, contrariamente a lo que proponen el neoliberalismo y sus expresiones más extremas, necesitamos más Estado y no menos, pero no cualquier Estado, sino un *Estado Ecosocial*. Nuestro imperativo de época es la creación de un Estado Ecosocial que incorpore los riesgos ambientales en el marco de una Sociedad del Cuidado orientada a la sostenibilidad de la vida. Se trataría de un Estado diferente del que conocemos, a partir de una reorganización que ponga en jaque las bases del Estado de Bienestar –que en los países del Sur nunca se consolidaron–. Ello implicaría reformas amplias que apunten al corazón de las desigualdades existentes y de los riesgos ecológicos, que confronten la doble injusticia –social y ambiental– de esta nueva realidad, desde el ingreso universal y la reforma tributaria, el reparto del trabajo, la creación de

nuevos oficios y empleos verdes, hasta políticas de adaptación a los riesgos ambientales y un sistema nacional de cuidados, entre otras medidas.

Hacemos un llamamiento a construir un Estado Ecosocial con una perspectiva plurinacional, que incorpore los derechos y la cultura de los pueblos originarios, históricamente excluidos tanto simbólica como socialmente, y cuyos entramados organizativos y formas culturales defienden el territorio y los bienes comunes.

Solamente la articulación entre justicia social y justicia ambiental, con una perspectiva plurinacional y de género, permitirá a nuestra región latinoamericana y a nuestro país la creación de otras vías de posdesarrollo o posextractivistas que combatan el destino de pobreza y neodependencia estructural en las nuevas condiciones globales, y reviven los anhelos históricos de autonomía e independencia.

Definiciones

La *Transición Ecosocial* debe entenderse desde una óptica holística, esto es, como un cambio integral del régimen socioecológico que involucre los sistemas energéticos, productivos, de consumo, urbanos, etc., y garantice los elementos y factores necesarios para la vida y su regeneración. Este cambio debe conducir hacia sistemas económicos y sociales justos desde el punto de vista social y ambiental; hacia prácticas económicas y productivas basadas en la reciprocidad, la complementariedad, la redistribución, la organización social, colectiva y justa de los cuidados; hacia un nuevo pacto con la naturaleza, que tome como punto de partida la relacionalidad y la interdependencia entre todos los seres y ecosistemas, y que garantice la sostenibilidad de la vida digna.

Llamamos *Transición Energética* al pasaje desde una concepción de la energía de carácter concentrado hacia otra que la conciba como un bien común, renovable, sustentable en sentido pleno y descentralizada.

Planteamos la democracia energética como horizonte, articulada a una economía/paradigma de los cuidados, lo cual implica pensar no solo en términos de interdependencia la salud de los ecosistemas, sino también la salud socioambiental y la distribución desigual del trabajo en la reproducción de la vida. En este sentido, es importante considerar que la energía es una dimensión privilegiada para crear nuevos horizontes de un proyecto de país centrado en el bienestar y la igualdad, a todas luces necesario en nuestra actualidad.

Partimos de la idea de que la energía es un derecho y que la democracia energética constituye un horizonte para el sostenimiento de las redes de vida. La justicia ecosocial debe encaminarse a eliminar la pobreza energética en nuestro país. Esto conlleva el desmontaje de las relaciones de poder que continúan priorizando el acceso de la energía para un grupo privilegiado de la sociedad. Las palabras claves para este cambio son: *desconcentrar, desprivatizar, desfosilizar, desmercantilizar, democratizar, descentralizar, despatriarcalizar, reparar y sanar*.

Partimos asimismo del reconocimiento de la existencia de diferentes sectores de la economía: privada, pública, popular y/o social. Sin desconsiderar lo privado, esta propuesta de transiciones apunta a potenciar la articulación entre lo público y lo social-comunitario, con énfasis en la economía popular y solidaria, que actualmente involucra a varios millones de personas.

Un modelo de transiciones debe poner en relación los ejes de soberanía alimentaria, hídrica y energética, así como de infraestructura y servicios, en el marco de una transición hacia el Estado Ecosocial y de cambios en el sistema de protección social. En ese sentido, la transición energética debe ser comprendida como una transformación estructural y sistémica, con secuencias entre los distintos tipos de transiciones: desde la transición hídrica (preservación, reparación y gestión de las cuencas), la transición productiva y alimentaria

(modelos productivos sostenibles que aseguren la soberanía alimentaria), la transición en infraestructuras (reforma del transporte y de las comunicaciones en base a un nuevo metabolismo urbano), hasta la transición en el mundo laboral (creación de nuevos trabajos y capacitaciones que tenga como andamiaje una economía colaborativa y de cuidados), entre otras.

Desafíos y condicionamientos

1- Un primer desafío y condicionamiento es *climático*, lo cual exige un verdadero cambio de paradigma epistemológico. En un contexto de crisis climática, no es la naturaleza la que debe adaptarse a la economía, si no a la inversa: la economía debe adaptarse al ambiente en el marco de un modelo relacional sociedad-naturaleza que respete los ciclos naturales y su posibilidad de regeneración.

Esto constituye un gran desafío, pues la visión desarrollista/productivista pretende ignorar las fronteras planetarias. Un ejemplo de cómo el cambio climático afecta fuertemente la economía se observa en el déficit comercial de 2023, esto es, en la reducción de la producción y exportación de *commodities* agrícolas afectados por la sequía. Según datos de chequeado.com, en 2023 los principales cultivos sufrieron pérdidas del 50% como consecuencia de la sequía. En cuanto a las exportaciones de productos primarios, estas cayeron 35,7% y se liquidaron 17 mil millones de dólares menos que en 2022.

No se trata solo de la imposibilidad de seguir explotando los bienes naturales como si esto no tuviera impactos biofísicos y ecológicos; se trata también del fin de aquello que considerábamos “normalidad climática”. Cada vez más, los eventos extremos generan colapsos climáticos localizados, que afectan severamente –de un día para el otro– ciudades, localidades, territorios y regiones enteras, erosionando las condiciones de vida y generando desastres cada vez más

amplios. La creciente frecuencia de colapsos localizados –como los ocurridos en 2024 en Rio Grande Do Sul, en el vecino Brasil, o en Bahía Blanca en 2025– introduce nuevas restricciones y exige una planificación estratégica para la adaptación, orientada por nuevos paradigmas. Justamente, debemos adaptar la Argentina a la nueva economía socioecológica, lo que impone desconcentrarla y tornarla radicalmente sustentable.

2- Otro condicionamiento que debe contemplarse es la *desigualdad creciente* que advertimos en el mundo contemporáneo, que refiere no solo a la concentración de la riqueza, sino también a la concentración de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en los sectores más ricos. Como señala un informe de Oxfam (2023):

[En 2019] el 1% más rico (77 millones de personas) fue responsable del 16% del total de emisiones según sus hábitos de consumo, una cifra mayor que la totalidad de las emisiones generadas por desplazamientos en coche y el transporte por carretera. El 10% más rico generó la mitad (50%) de las emisiones totales. Se calcula que cualquier persona perteneciente al 99% más pobre de la humanidad tardaría alrededor de 1500 años en generar las emisiones que los multimillonarios más ricos producen en un año. (Oxfam, 2023)

Esto se reproduce al interior de los países, donde los niveles de desigualdad son cada vez mayores. En el caso de Argentina –según un estudio de Chancel, Piketty, Saez y Zucman (2022)–, se estima que el 1% de la población capta el 17,5% del total de ingresos y registra el 25,7% del total de la riqueza; los registros para el 10% de la población son 42,8% y 58,2%. En contraste, los valores para el 50% de la población de más bajos ingresos son 16,2% y 6,2%.

En primer lugar, reducir la desigualdad es una de las prioridades y condiciones de posibilidad de avanzar en una transición energética justa y popular. En segundo lugar, no se trata solo de la desigualdad

entre países, sino fundamentalmente de la desigualdad al interior de los países. Esto concierne específicamente a las políticas públicas distributivas en el ámbito nacional, más allá de que dichas políticas estén condicionadas en gran medida por la integración internacional de cada país. En tercer lugar, bajar el consumo en la cúspide de la distribución es el camino para combatir la crisis climática y reducir la desigualdad económica y social. En cuarto lugar, combatir la desigualdad distributiva es imprescindible para legitimar políticamente las acciones públicas de prevención, mitigación y adaptación al cambio climático. Los problemas centrales de nuestro país se fundan, por lo tanto, en el carácter desigual, concentrado y extractivo de la producción de riqueza.

3- Otra de las restricciones fundamentales de la economía argentina es el *estrangulamiento externo*, es decir, la falta de divisas suficientes para sostener el crecimiento. La economía argentina, integrada como está en el mundo, necesita divisas para resolver todo tipo de importaciones. Sin embargo, el centro del problema no reside allí, sino en los renglones financieros que provocan la fuga de recursos de manera sistemática. La deuda y sus pagos, la remisión de utilidades, los pagos de servicios ficticios y la fuga de capitales son caracteres determinantes de esta restricción. En el último cuarto de siglo, la Argentina acumula superávit comercial –vende más de lo que compra al mundo–, y a pesar de ello el sector externo de pagos entra en problemas cíclicos debido a las salidas referidas. Por eso, llama poderosamente la atención el consenso entre economistas –tanto ortodoxos como heterodoxos– que consideran que la salida de la crisis presente requiere exportar más *commodities* vinculadas a recursos naturales que las que actualmente se exportan. Esta suerte de “mandato exportador” insiste en exportar más, generando mayor presión sobre los ecosistemas sin resolver los problemas de fondo (todas las demás salidas).

Es claro que Argentina necesita imperiosamente tener estabilidad económica y el reconocimiento de que existen serios problemas de

financiamiento para la actividad fiscal. Esto nos lleva a la conclusión de que es necesario ser muy selectivos tanto con los gastos públicos como respecto de los grupos poblacionales sobre los que recae la presión tributaria, de cara a una transición energética justa. Además, dado que habrá mayores conflictos entre gastos ecológicos y gastos actuales, es necesario considerar el redireccionamiento de los subsidios de un sector a otro, teniendo en cuenta los imperativos de la transición ecosocial. Todo ello requiere estabilidad monetaria. En la transición ecológica y productiva, la política crediticia y monetaria debe ser pensada como la política macroeconómica sobre la que se anclarán las políticas sectoriales. Y estas deben apuntar a modificar la estructura tributaria para que recaiga sobre los grupos con mayor poder contributivo.

4- Otro desafío cada vez más presente en la agenda global es la *Deuda Ecológica*, mencionada más arriba. La presión por extraer recursos naturales que los centros capitalistas ejercen sobre la periferia se agrava en el contexto de la deuda externa. Ya señalamos que el imperativo de crecimiento de los países centrales tiene como contrapartida el “mandato exportador” del Sur, el cual, en los países capitalistas periféricos, se asocia a la necesidad de pagar la deuda externa y sus intereses, renovando así un círculo interminable de desigualdad. Esto sucede actualmente en Argentina, que arrastra una colosal deuda externa –una deuda contraída mediante mecanismos irregulares y fugada, y que por lo tanto no debería ser pagada–, hecho que obtura la imaginación política o la posibilidad de pensar en alternativas de cambio. Así, sin importar el signo ideológico de los gobiernos, las políticas públicas se orientan a expandir las fronteras del neoextractivismo para obtener los dólares que alivien el pago de los servicios de la deuda externa.

5- La extensión del *consenso extractivista* y el lugar de los combustibles fósiles en la economía argentina forma parte del problema antes que de la solución, y atrasan los debates necesarios para encaminar una agenda de transición energética. Así, uno de los desafíos fundamentales es

cómo instalar un *nuevo consenso social y cultural* sobre la necesidad de desescalar la explotación de combustibles fósiles, en un país que viene apostando fuertemente a la expansión de las energías extremas más contaminantes (*fracking* y *offshore*) para avanzar en la descarbonización de la matriz energética. Mencionamos que la Argentina contrajo compromisos en esta línea, acordes con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Así, en 2021, durante el gobierno de Alberto Fernández, la Secretaría de Cambio Climático presentó el *Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030*, que sintetiza las políticas del país para limitar las emisiones de GEI. Sin embargo, este plan está basado en la expansión hidrocarburífera, por lo que está lejos de reducir los GEI. En la actualidad, el retroceso es aún mayor, pues en el gobierno de Javier Milei se observa una tendencia alineada con el negacionismo climático más explícito, que incluso renuncia abiertamente a los objetivos de reducción de emisiones.

El abandono de los combustibles fósiles (petróleo y gas) lo antes posible es un tema central de la transición ecosocial, pues afecta no solo la matriz energética, sino el conjunto de la actividad económica e incluso el régimen alimentario global. Si la transición energética exige desescalar la utilización de petróleo y gas, es claro que habría que comenzar con aquellos usos que son más riesgosos y complejos. En este proceso, las primeras en desescalar son las llamadas “energías extremas”: petróleo y gas no convencional y petróleo *offshore*, que presentan un riesgo sumamente alto sobre los territorios y el Mar Argentino. Nuestra propuesta se desarrollará a lo largo de tres años. Mientras que durante el primer año nos enfocaremos en la cuestión de la transición energética, a partir del segundo incorporaremos una mirada más integral, referida a los ejes de la transición hídrica, productivo-alimentaria, sociolaboral, urbana y de infraestructura.

Nuevamente, hacemos un llamado urgente a las organizaciones y actores sociales, sindicales, indígenas, ecoterritoriales, políticos,

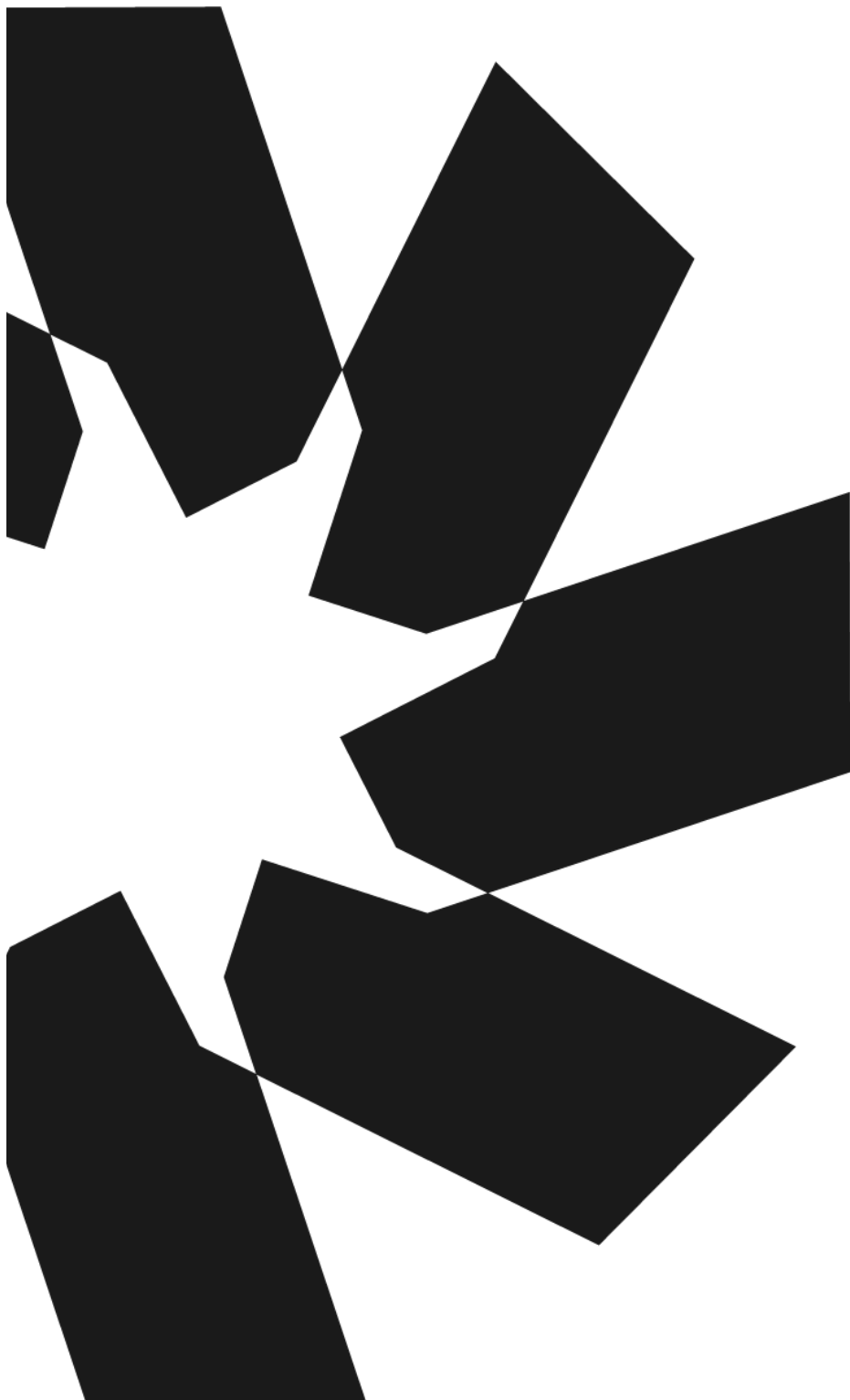
culturales, artísticos y económicos a establecer un diálogo e intercambio plural sobre las coordenadas de una transición ecosocial democrática, justa y popular, que apunte a la soberanía del país y a la sostenibilidad de la vida.

Referencias bibliográficas

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (Eds.). (2022). *World inequality report 2022*. World Inequality Lab. <https://wir2022.wid.world/>

OXFAM. (2023, 20 de noviembre). *El 1% más rico contamina tanto como los dos tercios más pobres de la humanidad* [Comunicado de prensa]. <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/el-1-mas-rico-contamina-tanto-como-los-dos-tercios-mas-pobres-de-la-humanidad>

Pacto Ecosocial del Sur. (2023, noviembre). *Manifiesto de los pueblos del Sur por una transición energética justa y popular*. <https://pactoecosocialdelsur.com/manifiesto-de-pueblos-del-sur-por-una-transicion-energetica-justa-y-popular/>



Deuda ecológica y deuda externa: lineamientos y propuestas para la Transición Ecosocial en Argentina

Francisco Cantamutto y Guillermo Peinado

Introducción

La crisis climática golpea a todo el mundo: todos los territorios están sometidos, en una forma o grado, a los cambios provocados por la acción humana de los últimos siglos. Se trata de un tema auténticamente global, que atañe a la acción conjunta de las comunidades y los Estados, de manera urgente. Esto es cierto incluso más allá de las responsabilidades diferenciadas que tienen los distintos países por su acción previa. La necesidad de actuar ha sido establecida en acuerdos internacionales, como los emergentes de las Conferencias de las Partes (COP), cuyo cumplimiento es materia de debate.

Sin embargo, al tiempo que los grados de responsabilidad son diferentes, no todos los países tienen la misma afectación en sus territorios y poblaciones, ni tampoco los mismos recursos para lidiar con ella. Las acciones climáticas, ligadas a mitigar el impacto de la acción humana y adaptarse a los cambios en curso, exigen recursos concretos para ser invertidos. Otro tanto ocurre con las necesarias acciones destinadas a reparar los daños, remediar los ecosistemas y compensar a las víctimas. Incluso debería considerarse el esfuerzo requerido para estimular la actividad económica, afectada por los eventos climáticos (por ejemplo, políticas de ingreso y de crédito a hogares y empresas afectadas por inundaciones). La crisis climática imprime nuevas necesidades y urgencias sobre los recursos económicos disponibles.

Para lidiar con estos requerimientos, es posible combinar diversas fuentes a través de diferentes actores. Ahora bien, el actor con mayor capacidad para direccionar los recursos en este sentido de urgencias y necesidades que no tienen una necesaria expresión monetaria solvente es el Estado. Los Estados tienen obligaciones concretas que atender, no solo por su capacidad de intervención, sino por su compromiso con el respeto de los derechos humanos. Tienen obligaciones en materia de transparencia, que permiten trazar el origen y uso de los fondos, así como la posibilidad de ponerlos en debate. En cambio, otras fuentes y

mecanismos de decisión (como donaciones, responsabilidad social empresarial, u otras), aun cuando puedan aportar a resolver las situaciones concretas, dejan en manos de pocos las definiciones que afectan a toda la población. El Estado Ecosocial que promovemos apunta a mejorar los mecanismos de transparencia y participación, en aras de una democracia más robusta.

Sin embargo, no todos los Estados tienen la misma capacidad de acción. Más allá de las capacidades técnicas que puedan ser compensadas mediante requerimientos específicos a otras instituciones o la posibilidad de formar personal en el tiempo, existe un problema de índole fiscal, de control de los recursos públicos. Entendemos que un Estado Ecosocial requiere una reforma radical en cuanto a sus mecanismos de recaudación y control fiscal, con un sentido de justicia y plena garantía de los derechos humanos.¹ Con todo, en ese plano, es necesario atender a un problema específico, que es el de la deuda pública.

Los países de la periferia mundial, del Sur global, se enfrentan a la necesidad de atender estas acciones de inversión climática, pero al mismo tiempo se encuentran con obligaciones derivadas del pago de la deuda pública que erosionan el espacio fiscal disponible. Los pagos de deuda pública suelen superar los destinados a invertir en adaptación, mitigación, remediación y reparación, incluso considerados todos juntos. No solo eso, sino que, en momentos de emergencia ante eventos extremos, los países de la periferia –por no contar con suficientes recursos fiscales– utilizan el mecanismo de endeudamiento para resolver sus urgencias, alimentando la misma trampa inicial. La mayor parte de la periferia mundial se encuentra, al mismo tiempo, enfrentando una crisis climática y una crisis de la deuda pública.

¹ Ver *Lineamientos para la transición hacia un Estado Ecosocial en Argentina*. Capítulo 4 en este volumen

Limitar o suspender los pagos de deuda unilateralmente no suele presentarse como una opción válida, pues implica una interrupción del financiamiento por parte de los acreedores. La necesidad de construir una reputación de buen pagador hace que los Estados dediquen el máximo de sus esfuerzos a cumplir con los servicios de la deuda, incluso cuando esto ponga en riesgo la salud y seguridad de quienes habitan el país. Incluso más, tanto por rasgos de dependencia de trayectoria como por recomendaciones de los acreedores, los países de la periferia tienden a profundizar especializaciones productivas que usufructúan materiales y/o energía barata, incluyendo prácticas extractivistas y de precarización laboral. Esto deteriora aún más la calidad de la vida de las poblaciones en aras de cumplir con los pagos de deuda, bajo la promesa de que tarde o temprano lograrán cerrar la brecha. Muchas de estas especializaciones son altamente sensibles a la ocurrencia de catástrofes, que dejan a los países expuestos ante crisis externas originadas en su propia especialización.

La Argentina es un claro ejemplo de ello. A través de diversos gobiernos, la deuda se perpetúa como un problema para las finanzas públicas y para la balanza de pagos, limitando la capacidad de actuar frente a la crisis climática. Ante la permanente renovación incrementada de la deuda por parte de gobiernos neoliberales, la salida progresista ha priorizado subsanar mediante el pago extendido en el tiempo. Para ello, ha profundizado sesgos extractivistas que están en clara tensión con los límites biofísicos del territorio nacional, no solo en el sector agropecuario —entre los principales emisores de gases de efecto invernadero (GEI)—, sino también en la minería y el sector de hidrocarburos en yacimientos convencionales y no convencionales.

Este documento del Equipo Transiciones busca organizar elementos básicos para pensar el problema en la Argentina, en relación con la deuda y la necesidad de intervenciones de acción climática. Para eso, necesitamos primero presentar algunas precisiones respecto de la deuda pública, que no son siempre tenidas en cuenta a la hora de

abordar una salida consistente con las urgencias y necesidades de una Transición Ecosocial.

La deuda pública

Se suele hablar de la deuda pública como un todo general, pero es necesario tener algunas precisiones. Si bien la deuda ha estado asociada a la Argentina desde su creación como país, lo cierto es que adoptó una dinámica diferente desde la última dictadura cívico-militar hasta esta parte. En este medio siglo se han atravesado fases de aceleración en el endeudamiento, que culminan en crisis y suelen estar asociadas a programas neoliberales, y fases donde se busca reordenar la gestión de la deuda, normalmente en manos de gobiernos populares que tratan de conducir el problema a niveles sostenibles, sin por ello cuestionar la continuidad jurídica de la deuda, ni establecer mecanismos que eviten o al menos dificulten futuros procesos de endeudamiento. Entre estos ciclos, la deuda creció, volviéndose un fenómeno que condiciona de manera estructural el funcionamiento de la economía.

Respecto de por qué se toma deuda, hay cierto debate. Un ángulo tiene que ver con su uso para cubrir el déficit fiscal, la diferencia entre lo recaudado y lo gastado. En general, las visiones neoliberales se enfocan en este punto, acusando la existencia de un desmanejo en el gasto público que se financia por esta vía —como alternativa a la emisión—. Esta mirada elude el hecho de que la estructura impositiva de la Argentina es fuertemente regresiva, y que los períodos de mayor aceleración en la toma de deuda coinciden con momentos en que el Estado pierde capacidad recaudatoria sobre los sectores más poderosos: lo que deja de recaudar por impuestos al poder económico, se compensa con toma de deuda.

Un ángulo diferente es el que observa el rol de la deuda en torno al equilibrio macroeconómico externo: bajo gobiernos neoliberales, el

Estado tiende a tomar más deuda en moneda extranjera para compensar otras fuentes de salida que vacían de divisas a la economía. Busca así equilibrar la apertura de cuentas externas, lo cual permite en el corto plazo la creación de condiciones de valorización financiera, basada en el incentivo a las ganancias financieras especulativas de corto plazo en moneda dura.

La mayoría de las veces, cuando la deuda pública es contraída de manera abrupta por el gobierno de turno, no se siguen los procedimientos legales establecidos de formación de la voluntad pública, ni tampoco su validación popular. Dado que va al margen de la ley y el interés general, se suelen buscar mecanismos para saltar estos controles. Esto establece severos cuestionamientos en torno a la legalidad y la legitimidad de la deuda, que se ven magnificados por el hecho de no estar asociada a proyectos de inversión o de desarrollo, ni a la mejora de las condiciones de vida de la población. Es más que evidente el uso improductivo que ha tenido en Argentina la deuda pública.

Es decir, la toma de deuda arrastra severos cuestionamientos por diversas causas. Por los usos que la originan, pero también por la legalidad y legitimidad de los mecanismos utilizados para generarla. Un problema no trivial es que, contrario a lo que a veces se supone, la deuda está contraída mediante diversos instrumentos con diferentes acreedores, cuya preeminencia va cambiando a lo largo del tiempo, modificándose la composición de forma permanente. Por ejemplo, la deuda contraída por la última dictadura cívico-militar, sobre la cual el juez Ballesteros identificó 477 hechos ilícitos, fue renovada varias veces a través de nuevos instrumentos (bonos, títulos, préstamos), por lo que al momento del fallo –casi dos décadas después de la denuncia– la deuda original había mutado. Los gobiernos –populares y neoliberales– de forma permanente renuevan la deuda, sea mediante normales operaciones de mercado o por grandes reestructuraciones (como el Plan Brady, el Megacanje o los canjes de 2005

y 2020). Resulta central considerar esto, porque con el tiempo, no siempre es posible seguir la trazabilidad de la deuda.

No nos referimos solo a quienes puedan tener responsabilidad en su calidad de funcionarios públicos, sino también a los propios acreedores que convalidan las operaciones y tienen o pueden tener corresponsabilidad. Este es un dato determinante, porque no es posible alegar desconocimiento a grandes operadores con estudios jurídico-contables e información privilegiada, que cargan sobre las condiciones de contratación de deuda los potenciales riesgos y asumen como válido el financiamiento de las acciones del Estado. Pero la deuda se renueva, y los nuevos acreedores no siempre tienen la misma información o responsabilidad. Justamente porque la composición cambia en el tiempo.

¿Cómo está compuesta la deuda pública de la Argentina? Ante todo, hay que empezar señalando que no solo el Tesoro toma deuda: también tienen deuda las empresas públicas, el Banco Central, las provincias e incluso algunos municipios. Es decir, la deuda pública incluye diversos actores del Estado, no siempre contemplados. En términos relativos, la deuda del Tesoro nacional suele ser la más importante y, por eso mismo, es la que se considera para las comparaciones.

A septiembre de 2025, según los datos oficiales provistos por el Ministerio de Economía, la deuda total de la administración pública nacional y organismos descentralizados equivalía a 454.031 millones de dólares.² Usamos esa información a modo ilustrativo, para explicar algunos puntos relevantes que se sostienen más allá del valor puntual que tomen (pues cambian de manera permanente). Una primera aclaración relevante es que una parte de ese total (44,3%) está, en realidad, denominada en pesos; poner el valor en dólares es solo para poder

² Los datos han sido extraídos de Ministerio de Economía. (2025, septiembre). Informe mensual de situación económica [Informe mensual]. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_mensual_septiembre-2025.pdf

comparar o explicar. Que sea pagadera en pesos significa que el Estado puede cumplir el compromiso con la moneda de curso nacional, que recauda con los impuestos y que puede eventualmente emitir a través del Banco Central. La mayor parte de esta deuda en pesos se actualiza con el índice CER³, es decir, su valor nominal aumenta con la inflación.

El resto de la deuda, poco más de la mitad (55,7%), está en monedas extranjeras, sobre todo en dólares y, en menor medida, en Derechos Especiales de Giro (la “moneda” del FMI), aunque también hay deuda en euros, yenes y yuanes. Cuando hay que pagar deuda en moneda extranjera, el Estado, además de reunir los recursos fiscales, debe obtener las divisas, para lo cual requiere habilitar fuentes: superávit comercial, inversiones extranjeras –productivas o especulativas–, nueva deuda o utilización de reservas del Banco Central. Este dato es uno de los más relevantes, porque es el que vincula la deuda con el problema del extractivismo y la mercantilización de bienes y activos comunes (incluyendo las privatizaciones).

Esta composición en cuanto a las monedas no debe confundirse con la legislación de aplicación, que es importante en caso de diferendos. La mayor parte de la deuda pública (64%) a inicios de 2024 estaba bajo legislación nacional, lo cual significa que aplica la ley argentina y se juzga en tribunales locales. En los casos de deuda bajo legislación extranjera, la mayoría tiene sede en Nueva York, donde el país ha perdido varios juicios, incluido el famoso de los fondos buitres en 2014. También se emite deuda bajo legislación del Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo u otras jurisdicciones, dependiendo del mercado que se quiera captar.

³ El Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) refleja la inflación minorista, y básicamente se computa a través de la tasa de variación promedio-diario del Índice de Precios al Consumidor (IPC) correspondiente al mes previo.

Tampoco debe confundirse este dato con quiénes tienen (poseen) efectivamente la deuda, que pueden ser agentes dentro o fuera del país. Sobre esto, los datos son siempre estimativos, principalmente porque la deuda se toma mediante instrumentos fácilmente negociables en los mercados secundarios. Alrededor del 68% de la deuda está compuesta por títulos públicos –a mediados de 2025 había más de 40 entre bonos y letras– emitidos en diferentes años, con diferentes tasas de interés, plazos de maduración, jurisdicción, moneda, etc. No siempre se puede saber quién tiene esos títulos, que constituyen la mayor parte de la deuda (y esto es así normalmente para los países de ingresos medios o altos). Puede tratarse, por ejemplo, de una persona argentina que abre un domicilio fiscal en una guarida fiscal en el exterior (Delaware, en Estados Unidos) y compra deuda argentina: ¿cómo se clasifica esa deuda en estos términos? Es difícil de determinar sin una auditoría que incluya esa información.

Mirando la situación a mediados de 2025 para orientar el análisis, se puede señalar que un tercio de la deuda estaba en manos privadas. Es decir, actores con capacidad de ahorro que: a) pueden ser de la Argentina o del exterior; b) poseen títulos en pesos o en moneda extranjera; c) los mantienen bajo legislación nacional y extranjera. Es sumamente importante señalar que no existe un mecanismo coordinado para resolver diferendos con estos actores. No hay un tribunal internacional neutral con jurisprudencia clara para aplicar: en general, los acreedores toman lo que más les favorece. Diversas organizaciones y expertos han insistido en aplicar el derecho internacional de los derechos humanos. Han existido intentos por formular instituciones abocadas a coordinar estos problemas, pero hasta ahora han fallado. Los acreedores privados han preferido perfeccionar los contratos de deuda, incorporando cláusulas específicas que permitan resolver diferencias, pero esto ha demostrado ser una salida limitada. La deuda bajo jurisdicción nacional se puede afectar con nuevas leyes, pero esto trae otros problemas (los cambios en las “reglas de juego”).

En general, cuando se quiere renegociar, se utilizan distintas estrategias. En el caso las deudas bajo jurisdicción nacional, es posible inducir los canjes mediante cambios legislativos o nuevas regulaciones. El problema de un tratamiento diferente —como ocurrió en 2001/2002— es que puede minar la credibilidad del mercado interno para futuras colocaciones de deuda; por eso el exministro de Economía Martín Guzmán aplicó el mismo criterio de canje en 2020 para todas las jurisdicciones. En el caso de la jurisdicción extranjera, se remite a lo dicho antes: no hay un sistema internacional que permita resolver las diferencias o regular los canjes de deuda. El conjunto de los acreedores elude la aplicación del derecho internacional y de los derechos humanos y sus foros, y los privados en particular suelen negarse incluso a soluciones coordinadas. Su propuesta consistió en incluir, como cláusulas dentro de los prospectos de los títulos, reglas para eventuales renegociaciones. Especialmente, las cláusulas de acción colectiva⁴ se han generalizado como forma de forzar una dinámica similar a un concurso de quiebras privado, donde lo acordado por cierta mayoría se considera de aplicación general al universo de acreedores. Sin embargo, estos instrumentos han mostrado limitaciones, en especial debido a la concentración de tenencias de bonos en manos de grandes fondos de inversión, que logran generar fácilmente mayorías con poder de veto.

Por otro lado, una parte de estos títulos está en manos de agencias del propio Estado, por ejemplo, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Es necesario contemplar este aspecto, considerando que el uso de los fondos de estas agencias para financiar los gastos generales puede afectar al cumplimiento de sus responsabilidades. Más allá del momento de toma de la deuda, hay que considerar además que cualquier afectación en la efectivización de los pagos puede alterar los fondos disponibles. Es decir, cualquier iniciativa que altere los tiempos o cantidades en los pagos de la

4 Las cláusulas de acción colectiva funcionan haciendo vinculantes (obligatorias) las condiciones de reestructuración pautadas con la mayoría de los acreedores que tienen bonos o títulos. Es decir, logrando esa mayoría, incluso acreedores que no aceptaban el acuerdo, deben asumir las nuevas condiciones como válidas.

deuda involucra al propio Estado en sus efectos: si se deja de pagar la deuda, esto puede provocar un desfinanciamiento en agencias del propio Estado. Esto es un producto de la dinámica explicada antes: una deuda originalmente tomada con un acreedor es reemplazada, en sus renovaciones, por otro acreedor, haciendo más oscuro el proceso de revisión.

Finalmente, el otro componente relevante de la deuda son los préstamos, que representaban poco más de un quinto del total. En rigor, no se trata de préstamos privados, sino que se explica casi en su totalidad por los créditos de los organismos internacionales de crédito (con el FMI a la cabeza) y, en una medida mucho menor, acreedores oficiales bilaterales (otros Estados). La deuda con el FMI proviene del Acuerdo de Facilidades Extendidas firmado por Alberto Fernández en 2022 para pagar el Stand-By firmado por Mauricio Macri en 2018. El FMI es el mayor acreedor individual del Estado argentino, y además uno particular: de sus evaluaciones periódicas –revisiones trimestrales del acuerdo– emergen no solo los ejes de percepción de los acreedores en general, sino las demandas explícitas en materia de políticas públicas, no solo económicas. Es, en cierto modo, el portavoz o auditor principal de los acreedores, y aunque su anuencia no implica un acceso automático a los mercados de capitales (como ocurre actualmente), su crítica lo dificulta de manera severa (como ocurrió durante el kirchnerismo). El FMI es el guardián de la arquitectura financiera internacional, expresando demandas concretas del poder financiero. Entre ellas, suelen destacarse los persistentes pedidos de consolidación (ajuste) fiscal y de reformas estructurales.

Vinculado con el problema del cambio climático, el FMI ha incorporado en los últimos años algunos ejes de revisión en su mandato, creando incluso un fondo específico para financiar programas con ese fin –el Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad–, pero, entre otros aspectos: a) no incorpora la idea de que el ajuste fiscal deja a los Estados sin recursos para financiar las políticas

de transición; b) tampoco repara en el incentivo a las actividades de exportación de tipo extractivo, especialmente las vinculadas a la producción fósil; c) no incorpora el riesgo climático como factor relevante en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda (¿cómo paga un país expuesto a un evento extremo?).

En conjunto, la deuda pública argentina es un problema de larga data, pero que reconoce diferentes gestiones. Las de signo neoliberal suelen deteriorar la sostenibilidad de la deuda —incrementando la proporción en moneda extranjera y bajo jurisdicción extranjera—, acompañando el proceso con políticas de ajuste fiscal y reformas estructurales. Los gobiernos populares han buscado reponer la sostenibilidad de la deuda mejorando condiciones de contratación y cancelando mediante pagos, pero sin cuestionar la continuidad jurídica y política de la relación de endeudamiento. En los hechos, la búsqueda de recursos (fiscales y externos) para pagar la deuda y compensar otras salidas en la balanza de pagos ha hecho que ambos tipos de gobiernos profundicen la tensión exportadora sobre una canasta de bienes de bajo nivel de procesamiento, asociadas a la sobreexplotación de bienes comunes. Concretamente, el extractivismo se configura como una continuidad a través de las diversas gestiones, que alteran el destino de la renta obtenida por ese camino. Este factor común, que no elimina otras diferencias, es en parte un problema asociado a la falta de soluciones de fondo en materia de la dinámica de la deuda y la inserción externa del país. Así, termina por reafirmar el lugar dependiente de la economía argentina en el mundo, que se especializa de forma sostenida en producciones primarias, ocasionando severos daños ambientales en aras de saldar deudas. Se trata de una especialización histórica que se refuerza a través del tiempo.

Deuda/acreencia ecológica

Justamente, esta realidad, compartida con otros países de la región y de la periferia global, es reconocida en el concepto de *deuda ecológica*, que surge en la década de los noventa como contrapeso a los

procesos de endeudamiento financiero por parte de los países periféricos. De hecho, es un concepto que surge desde Latinoamérica y que, quizás por ello, tiene un recorrido relativamente menor que otras categorías y discusiones a nivel académico. Sin embargo, esto no ha impedido que el concepto que circule sea el de deuda ecológica (y no el de acreencia ecológica), cuando justamente a lo que se apunta es al empoderamiento de los países periféricos en tanto acreedores ecológicos.

En definitiva, no solo apunta a visibilizar una forma de deuda/acreencia ecológica invisibilizada, sino a permitir comprender que, en buena medida, la acreencia ecológica es un subproducto de la deuda (financiera) pública que, sin embargo, no tiene el mismo estatus legal, ni siquiera social (como sí lo tiene la idea de la deuda social interna).

Se la suele definir a partir de una sumatoria de componentes que, justamente, son relacionales entre las diferentes partes de la nueva división internacional del trabajo o internacionalización de los procesos productivos, guiada no solo por costos laborales o la opacidad fiscal, sino también por externalización de los impactos ambientales. Los niveles de vida y de consumo de los países desarrollados han dependido históricamente –y dependen hasta el día de hoy– de la apropiación de bienes y servicios producidos en otros países, pagando por ellos menos de lo que valen. Aun cuando se acepten otros determinantes –como los niveles de productividad o el rol de la innovación–, es imposible disociar un elemento del otro: el desarrollo en un territorio se hace a expensas de otros. Resulta imposible asumir que todos los países podrían alcanzar el mismo nivel de desarrollo, porque los límites biofísicos del planeta no lo tolerarían. Por eso, los países desarrollados trasladan al resto del mundo los costos de su nivel de vida.

Como reflejo de que los impactos ambientales son múltiples y solo apreciables a partir de análisis multicriteriales, el mismo concepto de

deuda ecológica incluye diferentes elementos según quién lo esgrima. En general se coincide en incluir:

1) La **venta subvaluada de materiales y energía**, con sus correspondientes impactos ambientales. Esto suele operacionalizarse a través del intercambio ecológicamente desigual, el cual posibilita dimensionar la venta subvaluada. Por ejemplo, Argentina paga la unidad de huella hídrica de sus importaciones casi 18 veces más cara que la misma unidad de presión ambiental en sus exportaciones (39,93 USD/m³ vs. 2,27 USD/m³), o la unidad de huella ecológica de las exportaciones se cobra más de 22 veces más barata que la misma unidad de absorción doméstica (0,065 USD/Gha vs. 1,46 USD/Gha).

2) La **utilización gratuita de recursos genéticos**, que luego son monetizados a partir, por ejemplo, del patentamiento de semillas que fueron previamente seleccionadas en un proceso de siglos, proceso que no es reconocido al momento del patentamiento y de su monetización.

3) El **libre uso del espacio ambiental de otros países**, ya sea como sumidero de GEI u otros residuos (cianuro, glifosato, etc.). Argentina, por ejemplo, ha tenido un superávit ecológico promedio entre 1970 y 2013 de 39% de su biocapacidad neta, siendo que ese superávit ecológico –más allá de que lo queramos o no–, está absorbiendo CO₂ de manera gratuita. Otro ejemplo de ello es la huella de nutrientes, que busca reflejar el empobrecimiento nutricional de los suelos a raíz de la actividad agraria: Argentina no exporta soja, exporta nutrientes del suelo, suelo al que no regresan esos nutrientes. Esto se agrava por las prácticas como el monocultivo y la falta de reposición natural de nutrientes, que implican que Argentina sea el mayor importador de nutrientes, muchos de ellos de origen sintético, y que incluso ponen en tensión la soberanía productiva agropecuaria.

¿Qué no es la deuda/acreencia ecológica?

El concepto de deuda/acreencia ecológica busca, en primer lugar, visibilizar, pero visibilizar para transformar esas relaciones jerárquicas invisibilizadas. Presenta el problema antes mencionado, referido a que los niveles de producción y consumo en el Norte global no pueden sostenerse si no es transfiriendo al Sur global el peso del daño ambiental en sus diversas formas.

De esta manera, el concepto no apunta a una simple cancelación o *swap* que compense monetariamente la deuda externa con una acreencia ecológica, y que, por lo tanto, funcione como un mecanismo de “lavado de culpas” de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas en torno a la crisis ecológica que estamos viviendo. No está en el centro de la idea calcular un valor de deuda ecológica y cancelarlo por deuda pública.

Tampoco puede ser un mecanismo cuya funcionalidad consista en que los países hoy acreedores ecológicos impongan relaciones de dominación a otros periféricos (o incluso a países centrales). Ni puede ser un mecanismo para reproducir los patrones de consumo de los países centrales, aspirando a igualar en ese sentido no solo el nivel, sino el estilo de consumo, que solo es posible a través de la insustentabilidad de los patrones de producción de otros países. No hay escape a otro planeta: el límite es biofísico.

La acreencia ecológica tiene que servir para destrabar este aspecto, muchas veces invisibilizado en el debate público, y para sostener la idea de que no es posible emular las recetas de los países desarrollados ni alcanzar sus estándares de consumo. Aspiramos a una vida mejor, y el Sur global tiene mucho por mejorar, pero esa mejoría no puede consistir en pretender consumir como lo hace el Norte, porque tampoco es sostenible que esos países lo hagan.

Ahora bien, dicho todo lo previo, el concepto de deuda ecológica es plausible de ser utilizado en una estrategia de canje (*swap*) en la forma de alivio; es decir, de cancelación directa de deuda pública que libere recursos fiscales y externos plausibles de ser utilizados en aras de una real transformación de las estructuras productivas de los países periféricos, para eliminar dichos mecanismos de dominación. No es un fin: en todo caso, es un medio. Sin la presión de los servicios de la deuda, los países periféricos –como la Argentina– podrían encarar procesos de cambio estructural en un sentido que no imprima mayores presiones sobre el ecosistema, sino que ayuden a balancear niveles de vida posibles y deseables.

Un limitante para tener en cuenta es que se trata de un concepto pensado para relaciones entre países, o en todo caso interestatales. Sin embargo, las relaciones de deuda y acreencia también se despliegan al interior de los países, ya sea en términos de clases sociales o de regiones, y de manera intertemporal entre generaciones pasadas, actuales y futuras. No solo eso, sino que además –como señalamos más adelante– no hay relación directa entre deudores ecológicos y acreedores financieros: ¿cómo imputar la carga ecológica producida históricamente a un fondo de inversión de jubilados italianos que compró títulos de deuda pública argentina? De nuevo, se vuelve clave comprender el carácter de la deuda ecológica, para evitar soluciones simplistas de contabilidad de doble columna.

¿Cuantificar o no cuantificar? ¿Monetizar o no monetizar? ¿Mercantilizar o no mercantilizar?

En efecto, una cuestión más básica de la imputación de responsabilidades es la determinación de valores. Todos los debates o propuestas concretas de canje de deuda por naturaleza o de estimación de deuda/acreencia ecológica están atravesados por dos debates: el de la cuantificación y el de la monetización.

El primero remite a que, para determinar la posición de acreedor o deudor de un país, es necesario cuantificar los múltiples y diferentes impactos ambientales generados por la actividad económica, ya sea a través de mecanismos de valoración ambiental de la economía ambiental, o a través de indicadores biofísicos de la economía ecológica.

Allí no solo existe el problema de que todo indicador biofísico es de por sí incompleto, sino el problema de la inconmensurabilidad –o al menos el de la conmensurabilidad débil–. ¿Todo árbol impacta de la misma manera en todo ecosistema, en cualquier momento del tiempo? Por ejemplo, la mirada del mercado de bonos de carbono supone justamente que sí: que se puede contaminar en un lado a cuenta de tener plantado un árbol que captura carbono en otro. Pero ese impacto, ¿lo observamos desde una mirada antropocéntrica o ecosistémica? ¿Un incendio es siempre malo? ¿Un desierto es un “espacio vacío” donde “no hay nada”, o es un tipo más de ecosistema que hace a la estabilidad ecosistémica planetaria?

El segundo de los debates (monetizar o no monetizar) da por resuelto al primero en favor de la cuantificación, y a su vez funciona como nexo con el tercero (mercantilizar o no mercantilizar). En general, se suele aducir o bien que el dinero es el lenguaje único del capital, o bien que, si se quiere dimensionar relativamente a la deuda externa, es inevitable monetizar. Estrictamente hablando, esas son dos opciones entre otras posibles.

Sin embargo, es discutible que lo monetario sea el único lenguaje de valoración del capital, porque no siempre debe monetizar para aprovechar la naturaleza. Seguramente es el lenguaje hegemónico, pero no el único. Pensarlo como único implica invisibilizar y reforzar su capacidad de organizar la manera de entender la naturaleza. Por otro lado, quizás haya que fortalecer el diálogo y la interpelación a la sociedad como un todo, sin presuponer necesariamente una sociedad regida por la lógica del mercado.

Más aún, tampoco es necesario expresar la deuda externa en términos monetarios. Se puede expresar en unidades de huella ecológica de exportaciones, por ejemplo, y de esa manera se puede dimensionar cuánta degradación adicional es necesaria para saldar la deuda externa existente, o bien cuánta degradación se evitaría en el caso de salir de la trampa del endeudamiento externo. Por supuesto, el dinero está implícito, pero el eje discursivo e interpelador es muy distinto, además de que se fija otra intencionalidad muy diferente. Cancelar la deuda externa no sería “una avivada” para no pagar una deuda monetaria, sino una forma de evitar seguir profundizando una matriz neoextractivista degradadora de los ecosistemas.

Por último, se introduce el debate acerca de si cuantificar, para monetizar, implica mercantilizar. Allí es necesario marcar que se puede tratar a la naturaleza y sus ecosistemas como mercancía aun sin que medie el dinero. De hecho, el componente que gira sobre la libre utilización del espacio ambiental de otros países –ya sea como sumidero de GEI u otros residuos– refleja que los ecosistemas de los países periféricos son utilizados mercantilmente sin que haya dinero en juego. La agenda de conservación de la Amazonía por parte de actores de los países centrales también podría ser vista como una agenda de producción en escala de una mercancía específica cuya función es absorber CO₂. Se puede mercantilizar sin monetizar, e incluso la naturaleza puede funcionar como acervo de recursos potencialmente mercantilizables, aun cuando no lo sean en el presente. De modo que la secuencia no es la única.

En cualquier caso, volvemos sobre el principio: la deuda ecológica se genera en el patrón insostenible de consumo y producción de los países desarrollados, que se articula a escala global con el resto de los países. Este patrón es insostenible biofísicamente, y por eso mismo es necesario cambiarlo. Pero no en todos los países el impacto es el mismo. Los países hoy considerados desarrollados acumulan deuda ecológica con el mundo, y ésta debe

reconocerse a la hora de realizar transiciones socioecológicas. No son iguales los orígenes ni los caminos, pero si se guían por la justicia ecosocial, es necesario dejar en claro que no afecta a todos por igual.

Relacionando ambas deudas

Tenemos entonces que la Argentina arrastra un pesado problema vinculado a su deuda pública, al tiempo que es un acreedor ecológico. Esta situación no es anómala, sino que resulta muy expresiva de la realidad de los países periféricos o del Sur global (si no contamos aquí a China, hoy principal acreedor oficial financiero en el mundo). La mayoría de los países deudores financieros son acreedores ecológicos. Esta visión política ha dejado de ser exclusiva de las organizaciones de la sociedad civil o de cierta parte de la academia, alcanzando incluso las esferas diplomáticas. Estuvo, por ejemplo, en el trasfondo de los reclamos impulsados por la primera ministra de Barbados, Mia Mottley, bajo la Iniciativa Bridgetown para países pobres endeudados. De modo que, siendo conceptos políticamente cargados de sentido y aún en debate, distan de ser marginales.

Ahora bien, incluso reconociendo esta doble faz de los países periféricos, resta por resolver qué hacer con ello. En esta sección queremos señalar posibles derivaciones en torno al tema, que ayuden a ordenar el debate. Ante todo, debe quedar claro que no existe un foro o tribunal que permita conciliar ambos tipos de acreencias, compensarlos entre sí o siquiera compararlos. La deuda ecológica, como explicamos, admite diferentes mediciones, y también lo hace la carga de responsabilidad a atribuir a cada deudor ecológico. No hay un sistema jurídico reconocido por los actores, a pesar de que las normas internacionales de los derechos humanos podrían servir para formular recomendaciones claras en este sentido. De modo que, por el momento, la relación entre ambas deudas no funciona como una simple contabilidad, sino como un argumento político y ético.

A esto debe añadirse una observación no trivial, que tiene que ver con el origen de la deuda pública. Tal como señalamos, ésta suele aquejar problemas de legalidad y legitimidad, no solo respecto de su origen en la dictadura, sino incluso en casos más recientes –como el acuerdo de Mauricio Macri con el FMI en 2018–. Aceptar cualquier tipo de canje significaría convalidar la deuda pública, algo a lo que algunos sectores activistas y de izquierda se oponen. La compensación no sería posible porque la deuda financiera a compensar carece de validez.

En términos conceptuales e ideológicos, el desconocimiento de la deuda financiera es una postura con fuertes argumentos. Sin embargo, no hay muchos casos de éxito de esta estrategia a nivel histórico. En general, la estrategia política gana terreno cuando el régimen que le dio origen se encuentra severamente cuestionado (o en caso de una invasión o una revolución), no solo a nivel nacional sino internacional. Con todo, en especial la parte de la deuda emitida en jurisdicciones extranjeras se encuentra sometida a la interpretación que se haga de este proceso en la sede correspondiente. Para discutir la deuda bajo jurisdicción nacional es más probable que se puedan realizar adecuaciones normativas e impulsar una interpretación consistente de la ley. Creemos que es necesario insistir en los planteos sobre la legalidad y legitimidad de la deuda, pero sin perder de vista que son necesarias estrategias complementarias.

El uso de auditorías integrales y participativas –como en Ecuador, Islandia o Grecia– son herramientas para validar este argumento. Defendemos la importancia de las auditorías de este tipo en cualquier proceso que busque construir mejor democracia, y para poner sobre la mesa el debate de qué deuda se puede o no negociar. Recordemos, además, que la deuda se renueva en el tiempo, de manera que incluso aquella deuda con un origen viciado puede resultar afectada por la tenencia actual en manos de una dependencia pública, por ejemplo.

Por eso mismo, si una parte de la deuda puede considerarse legítima y legal, o no hay capacidad política o judicial de cuestionarla, es posible avanzar en un sentido que la vincule con la acreencia ecológica.

Una posibilidad abstracta, que no ha sido propuesta ni ensayada en ninguna parte, sería justamente monetizar la acreencia ecológica del país y compensarla con la deuda pública. Ahora bien, como vimos, la deuda de la Argentina —al igual que la acreencia ecológica— se reparte entre diferentes actores: ¿cómo se imputaría la cuota parte de responsabilidad ecológica a cada uno de ellos? ¿Todos los deudores ecológicos son acreedores monetarios? ¿Existe proporcionalidad alguna entre acreencia ecológica y deuda pública?

Como señalamos, cerca de una quinta parte de la deuda pública está en manos de otros Estados acreedores, de forma directa y a través de organismos internacionales. Entre ellos, solo el FMI presta con destino a las arcas generales; el resto lo hace con destino específico a proyectos ya definidos. La descapitalización de este tipo de organismos, vinculada a la compensación de deuda, debería ser, en todo caso, compensada por nuevos aportes de los países acreedores financieros. Con todo el problema geopolítico que significa, ésta sería la parte “simple” de compensación de deudas.

Entre los acreedores privados sería necesario distinguir entre aquellos que provienen de países desarrollados y los que no. Es posible atribuir capacidad de ahorro a todos, lo que los ubica entre los sectores sociales que tienen mayor responsabilidad en los niveles de consumo que conducen la situación climática actual. Sin embargo, la intermediación de bancos y fondos de inversión limita esta atribución de forma clara.

En cualquier caso, es necesario dejar en claro que, por el rol histórico que han tenido en facilitar (y subsidiar) el desarrollo de otros países, el Sur global está en condiciones de exigir un alivio a sus

obligaciones financieras, las cuales son cada vez más incompatibles con las necesidades y urgencias ante el cambio climático. Dado que la relación entre acreedor financiero y deudor ecológico no es directa, como recién indicamos, corresponde demandar a los Estados que representan a esos deudores ecológicos a que respondan por ellos y articulen las políticas necesarias para obtener esos recursos. Los países desarrollados deben responder por sus deudas ecológicas, lo que implica que dispongan de recursos concretos que alivien a los países del Sur global. Lejos de ser una utopía, esto ya está en cierta forma reconocido en los acuerdos de las COP sobre las responsabilidades compartidas pero desiguales.

Estos motivos inducen a otras estrategias alineadas con preocupaciones similares, concretamente la idea de canjes. No se trata de una idea nueva –se aplicaron canjes de deuda por proyectos ligados a educación, salud u otros objetivos de desarrollo, al menos desde los años ochenta– ni necesariamente contrahegemónica –hoy forma parte del menú de alternativas del FMI y el BM, aunque no le han dado hasta ahora un lugar relevante en su estrategia–. Para la agenda de los organismos de crédito, los canjes son una nueva oportunidad de profundizar las reformas estructurales, asociando estas operaciones a las mismas recomendaciones de siempre, de modo de generar oportunidades de negocios para los capitales que buscan operar en la periferia. Con todo, y debido a la crisis climática en curso, se ha abierto una suerte de “ventana de oportunidad” global, donde el tema gana relevancia. En la mayor parte de los casos nacionales, la crisis de deuda y la crisis climática se presentan juntas, de tal modo que un tratamiento común parece oportuno.

El canje implicaría pactar un alivio de deuda financiera por inversiones tendientes a conservar la biósfera o acciones ligadas a la mitigación o la adaptación ante el cambio climático. Como principal ventaja, se pone sobre la mesa la idea de que se produce un alivio por el lado financiero –menos deuda que abonar, con un impacto

presupuestario, pero también en términos de la restricción externa—y se busca mejorar la situación del país en relación con el problema del cambio climático, ya sea resguardando áreas o introduciendo cambios beneficiosos para lidiar con la situación.

Los canjes pueden ser bilaterales o trilaterales, según las partes que intervengan. Esto no es trivial, pues puede ocurrir que un agente —acreedor o no— se encargue de recomprar deuda financiera en manos de otros agentes (lo cual es especialmente importante con relación a la deuda con diversos acreedores privados) para ponerla en juego en el canje. Esto resolvería el problema de imputar la condición de deudor ecológico al acreedor financiero específico, pues un tercero puede involucrarse. En el caso argentino, debe considerarse —como ya insistimos— que una quinta parte está en manos de acreedores oficiales, lo que permitiría un esquema de canje entre Estados. Además, alrededor de la mitad está en manos del propio Estado, con lo cual, por un lado, el potencial canje sería fácil de negociar, pero, por otro, implicaría una pérdida de cobro de las propias agencias públicas (por ejemplo, la ANSES), lo cual exige evaluar su impacto en términos de las finalidades originarias de estas agencias.

En este sentido, vale la pena enumerar algunos reparos necesarios:

- En general, los canjes suelen involucrar bajos montos del total de la deuda, con lo cual no resuelven el problema de endeudamiento del país. Los canjes pueden ayudar a una transición, pero no hay antecedentes de que, por sí mismos, logren resolver el problema de la deuda, que requiere una estrategia más amplia.
- El canje no necesariamente libera presión fiscal sobre el Estado, porque en realidad reemplaza el destino de los recursos: del pago de deuda a la inversión elegida. En este sentido, posiblemente no cambie el problema fiscal, o incluso lo agrave, por la aceleración de los desembolsos de la inversión climática frente a la maduración de la deuda.

- La presión fiscal se alivia solo en caso de que alguna de las partes intervinientes por los acreedores aporte nuevos fondos que se sumen a los canjeados. No suele ser el caso. Es importante exigir nuevos fondos junto con el alivio de la deuda.
- Si quien realiza la inversión climática es una empresa extranjera, lo ahorrado en pagos de deuda pueden remitirse al exterior en forma de regalías, utilidades, fuga de capitales o importación de tecnología. Algunos de estos problemas están presentes incluso con empresas locales. De modo que no está claro de antemano el impacto en la restricción externa.
- La inversión realizada en el país tiene otros efectos no fiscales, como la posible creación de empleo, el aumento de la actividad en sectores “verdes” o incluso el desarrollo de cadena de valor en este sentido. De este modo, un canje podría en potencia ayudar a una transición socioecológica.
- En el caso argentino, el canje tendría algún efecto positivo si aliviara las necesidades de moneda extranjera, que, como vimos, representan dos terceras partes de la deuda. Aliviando la necesidad de divisas, se reduce la presión exportadora. El reemplazo de monedas puede tener efectos macroeconómicos positivos.
- Si el canje viene atado –como ocurre con las propuestas del FMI– a reformas estructurales de apertura y desregulación, es posible que persistan otros problemas macroeconómicos asociados al sector externo, como la fuga de capitales. Esto anularía el potencial efecto estructural del canje.
- Justamente, la deuda es un elemento central que opera en la generación de problemas externos por el acceso y control de las divisas, pero no el único. Como se explicó, la deuda externa se suele tomar para financiar una estructura productiva altamente financiarizada,

donde los actores considerados productivos alimentan la salida de recursos por diferentes vías (regalías, pago de servicios contables, legales, etc., o directamente por fuga de capitales). Si el canje de deuda simplemente libera recursos para seguir funcionando con la misma estructura, permitirá reemplazar una fuente de crisis por otra, sin modificar los problemas de fondo.

- A cambio, pueden estar entregándose áreas o inversiones sensibles a actores que no siempre están bajo escrutinio público. En general, los canjes funcionan mejor cuando hay participación de organizaciones de la sociedad civil en la definición de los proyectos a solventar y en el control de su ejecución.
- Debe contemplarse la jurisdicción de aplicación, de modo de no prorrogar el problema de la deuda a la inversión en acción climática, que podría quedar bajo control extranacional.
- Hay un eje central relevante para evaluar los posibles canjes, que es determinar cuáles son los objetivos que los guían. En este sentido, el canje es un instrumento dentro de un planteo macro y estructural, y no puede funcionar de manera aislada. Si el canje únicamente pretende “ganar aire” para continuar haciendo negocios como siempre, el único resultado posible es un alivio temporal de la presión de pagos, que tarde o temprano acabará en lo mismo. Es muy diferente si se integra a una intención de modificar la estructura productiva, y más específicamente si se orienta a un programa de transición socioecológica.

De conjunto, es relevante insistir en lo planteado aquí. La deuda ecológica es un concepto político, aunque es plausible de ser cuantificado, monetizado e incluso mercantilizado, siendo cada uno de estos aspectos objeto de controversia. El caso de Argentina y de América Latina y el Caribe responde al patrón general de países que son acreedores ecológicos y, al mismo tiempo, deudores financieros. Esta última deuda pone en jaque cualquier proceso de desarrollo o cambio estructural,

incluyendo la posible transición socioecológica, porque deriva recursos valiosos hacia los pagos de deuda y obliga a los países a someterse a los reclamos de los acreedores (que se enfocan en la continuidad de los pagos de deuda con independencia de otros efectos). Por ello, es relevante considerar posibles relaciones entre ambas.

Al respecto, es importante enfatizar que la deuda financiera tiene múltiples determinaciones en términos de jurisdicciones, monedas y tipo de acreedor, lo que hace necesario buscar precisiones más allá de elaboraciones genéricas. Una forma de vincular ambas deudas es la posibilidad de realizar canjes de deuda monetaria por acción climática, una agenda que ha ganado creciente visibilidad. Para que este vínculo sea de provecho en relación con una agenda de transición, deben evaluarse múltiples aspectos específicos que no impliquen simplemente una profundización del patrón de especialización que nos trajo hasta aquí. Los canjes suelen ser operaciones menores en relación con las deudas, que pueden “señalizar” en un sentido u otro. Para los organismos internacionales de crédito, se presentan como una oportunidad de profundizar la agenda de reformas, generando negocios que permitan obtener ganancias a los inversores interesados, sin alterar los fundamentos que inducen al país a endeudarse nuevamente. Si es posible torcer esta herramienta en favor de una transición socioecológica depende de separarla de esa agenda. Lo que queda claro es que, para encarar esta transición, es necesario contar con recursos –fiscales y externos– que hoy se lleva la deuda financiera, en favor de los históricos beneficiarios de transferencias ecológicas. Debe haber un alivio de los pagos de deuda y un desplazamiento de las demandas de los acreedores financieros para poder encarar un proceso de cambio.

¿Qué hacemos? Propuestas desde el Equipo Transiciones

La deuda pública es compleja, se compone de diversos instrumentos y tiene diferentes acreedores, no hay soluciones simples. Pero tampoco es

posible pretender salir del problema “pateando la pelota para adelante”. La deuda pública arrastra vicios de origen, ligados a la falta de legitimidad y a problemas de legalidad en las grandes operaciones de endeudamiento, que incluso han permitido discutir su carácter “odioso”. La deuda se contrae, en su mayor parte, sin ningún uso productivo ni con el objetivo de mejorar la calidad de vida del pueblo argentino, sino como condición de posibilidad de la posterior fuga de capitales. Pero no solo eso: una vez contraída, cuando hay que pagarla, la deuda pública desplaza o quita el uso de recursos destinados a fines socialmente más urgentes y necesarios, tal como se observa cuando se ajusta la educación, la salud o la inversión ante el cambio climático.

La deuda pública de la Argentina está fuertemente reñida con el estado de derecho y con la garantía de los derechos humanos en general. Por eso, los reclamos de desconocimiento de la deuda de parte de algunos grupos militantes tienen fuerte asidero. Cualquier discusión sobre la deuda pública, antes de efectuar cualquier pago, requiere de una auditoría participativa e integral, con carácter vinculante: no es posible desconocer o pasar por encima de los derechos y luego exigir pagos.

Acorde a nuestras propuestas de Transición Ecosocial justa y popular, la relación entre deuda ecológica y deuda pública debe analizarse desde una perspectiva multiescalar y multidimensional: no es conducente separar los problemas, esperando una resolución parcial o secuencial. No se pueden omitir los problemas de legitimidad y legalidad en el origen, pero también al momento de realizar los pagos: no tiene sentido eludir cómo la deuda pública —que beneficia a pocos— se vincula a mayor deuda social y deuda ecológica —que afecta a la mayoría—.

En la escala local, proponemos la realización de una auditoría de la deuda pública, de carácter integral y participativa. Existen antecedentes valiosos ligados al reclamo de diversas organizaciones. El Estado debe involucrarse en estos procesos y utilizar las conclusiones que de

allí emerjan para actuar en consecuencia respecto de los responsables (incluyendo la corresponsabilidad de los acreedores). No puede descartarse el uso de consultas populares para validar las estrategias que resulten de allí: el pueblo tiene derecho a expresarse, en especial sobre algo tan vital para nuestras vidas. De cara al futuro, es necesario reforzar los controles que limiten el uso discrecional de la deuda, así como establecer mecanismos que restrinjan de manera efectiva los procesos de endeudamiento a gran escala. Es necesario regular con mayor claridad en qué condiciones y por qué motivos es dable tomar deuda –en especial en moneda extranjera–, y obligar al cumplimiento de tales normas a través de los organismos de control. Se ha avanzado en este sentido, pero es necesario profundizar las herramientas con las cuales contamos. Por ejemplo, los acreedores no siempre cumplen los pasos establecidos en la normativa para validar las operaciones de deuda. Es necesario además priorizar el uso de recursos fiscales en un sentido justo,⁵ mejorando la progresividad de la recaudación y limitando su uso para el pago de deuda.

En una escala regional, proponemos la articulación, alianza y coalición política regional o del Sur global, que permita coordinar estrategias y ganar fuerza en el tablero mundial. Una suerte de club, aunque más que deudores, de acreedores ecológicos, para ser precisos en los términos. Una articulación que podría vincular los problemas para plantear soluciones comunes, e impulsarla en diversos foros –tal como se ha venido haciendo recientemente en materia fiscal, por ejemplo–. Es relevante buscar alternativas reales que incluyan, por ejemplo, la transformación del sistema energético y el modelo productivo, la desfossilización, un sistema integral de cuidados colectivos sociales y ambientales, la generación de trabajo remunerado, etc., como destinos de inversión para los fondos liberados, provenientes del alivio de deuda –así como otros fondos que los países desarrollados deberían aportar–. Si los alivios externos

⁵ Ver *Lineamientos para la transición hacia un Estado Ecosocial en Argentina*. Capítulo 4 en este volumen

sirven solo para profundizar el “mandato exportador”, volveríamos a caer en la misma trampa. Es necesario redirigir los recursos hacia un cambio ecosocial.

Los territorios no pueden competir entre sí para entregar prerrogativas a la acumulación de capital en los países desarrollados. Deben coordinarse para evitar la extorsión de los inversores. Los estándares de derechos humanos y la protección del ambiente no pueden ser moneda de cambio.

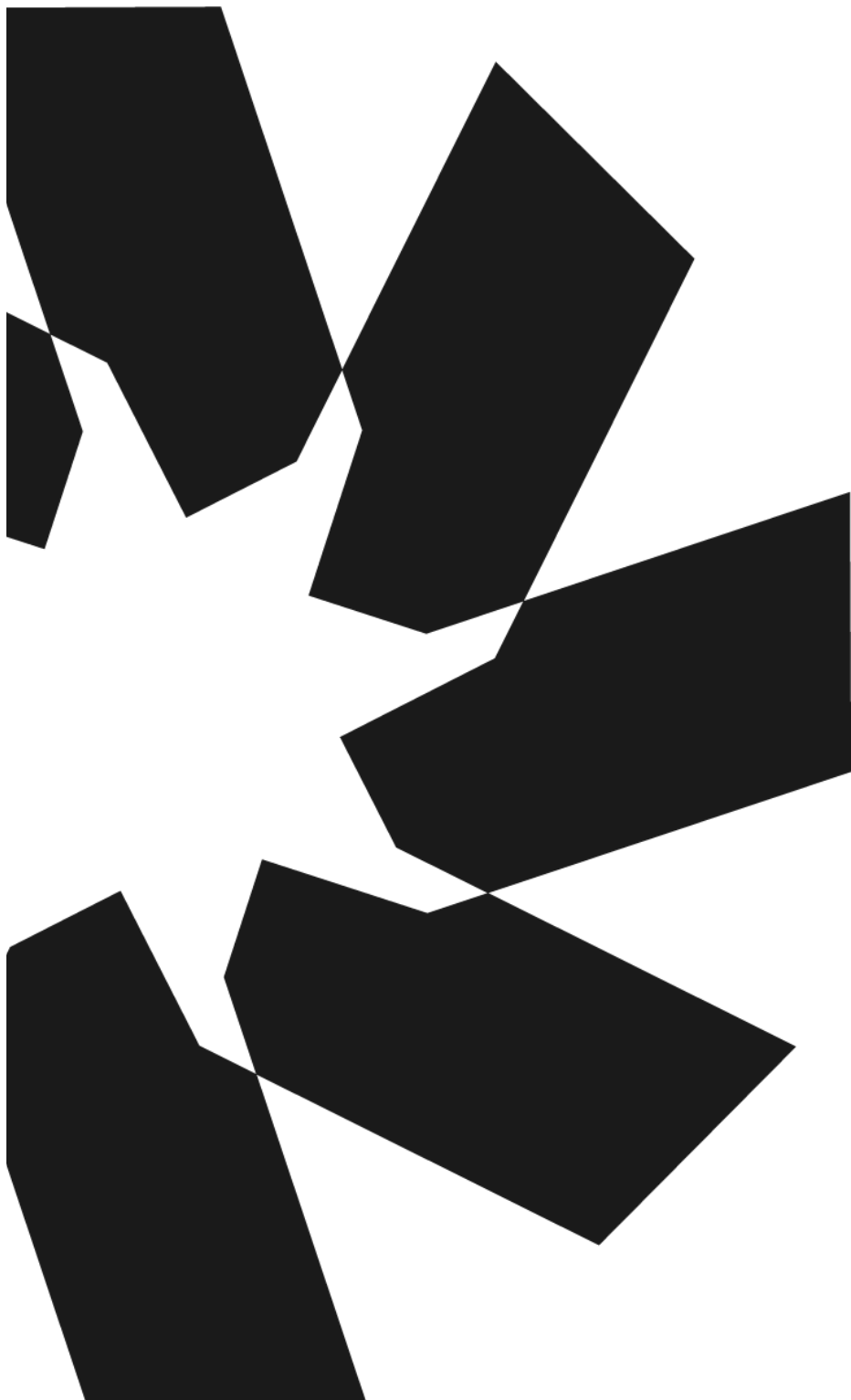
En una escala internacional, se propone impulsar la creación de tribunales internacionales de deuda y acreencia ecológica. Esto se funda menta en la inexistencia de un foro o tribunal que permita conciliar ambos tipos de acreencias —ecológicas y monetarias—. No hay un sistema jurídico reconocido por los actores, a pesar de que las normas del derecho internacional de los derechos humanos podrían servir para formular recomendaciones claras en este sentido. El debate internacional gira en torno a la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional: la cuestión de la deuda ecológica no puede omitirse en este nuevo entramado institucional.

En términos conceptuales, la discusión sobre la acreencia ecológica debe quedar ligada a la necesidad de respuestas urgentes a la crisis climática y social, en el marco de una hoja de ruta para una Transición Ecosocial justa.

Esto significa que cualquier cuantificación de esta deuda debe quedar desligada de nuevos mecanismos de financiarización de la naturaleza y/o que impliquen o permitan nuevos endeudamientos monetarios o acreencias ecológicas. En tal sentido, debemos salir de la conceptualización neoliberal de canje que ha ganado lugar en el debate público. La idea de aliviar la deuda a cambio de ceder control de áreas naturales conlleva múltiples problemas y peligros. La inversión para adaptarse, mitigar, remediar y compensar ante el

cambio climático exige recursos: no solo los liberados por potenciales alivios de canje, sino también los que los países desarrollados deben movilizar –tal como se han comprometido en las COP e incumplido sistemáticamente–. Se debe incluir la transferencia tecnológica ligada a nuevas infraestructuras de descarbonización. Cualquier canje debe ir acompañado por un conjunto de políticas públicas ligadas a la prevención ante los riesgos que nos impone la crisis climática, y la compensación a poblaciones afectadas. La prevención es una dimensión ordenadora de un Estado Ecosocial en contexto de incertidumbre. Si los alivios o canjes van a ir de la mano de profundizar las estructuras productivas que nos trajeron hasta aquí, no tienen ningún sentido de ser.

En definitiva, existen algunas herramientas disponibles en las diferentes escalas y se torna necesario crear nuevas herramientas, en el camino hacia una Transición Ecosocial justa y popular.



Lineamientos para la transición hacia un Estado Ecosocial en Argentina

Rubén M. Lo Vuolo

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 cuenta con adherentes, considera las crisis económicas como componentes ineludibles de la propia dinámica interna “cíclica” del proceso económico. Basta señalar la popularidad de la 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 entienden como 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 o Estado Fiscal. Esta forma de organización del capitalismo se sustenta en políticas macroeconómicas orientadas a promover el crecimiento, las ganancias empresariales, el empleo, los ingresos personales y fiscales, etc. Este modo de organización del capitalismo regulado se caracteriza por la disponibilidad de 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

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

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, entre otros.

Hacia finales de la década del sesenta y comienzos de la del setenta, esta forma de organización del capitalismo empezó a encontrar límites para su expansión, lo cual permitió el avance de una contrarreforma de inspiración neoliberal. Conceptualmente, esta se basó en el cuestionamiento de la eficacia de las políticas estatales de demanda y regulación del mercado, así como en la crítica a la creciente carga fiscal vinculada a los gastos estatales expansivos. En reemplazo, la contrarreforma neoliberal propuso una visión de oferta y desregulación de los mercados, con el mismo objetivo: el crecimiento económico. En este caso, se busca impulsar las ganancias empresariales como motor del crecimiento, reducir los tributos directos, bajar el costo salarial directo e indirecto y 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. Ya está demostrado que el crecimiento económico genera costos y daños irreparables en el entorno ambiental de los sistemas económicos y sociales, lo que conduce a situaciones incontrolables e incluso al colapso de los sistemas naturales y sociales. En la era del llamado Antropoceno, el ambiente se encuentra “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 vida misma en el planeta. Resulta evidente que el “crecimiento continuo” por ciclos recurrentes, si alguna vez existió, no puede proyectarse hacia el futuro. En los hechos, el sistema económico se comporta como un sistema complejo sometido a dinámicas no lineales que pueden provocar cambios de estado bruscos debido a 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 vigentes de producción y consumo. La aceleración de la actividad antropogénica ha elevado los niveles de gases de efecto invernadero (GEI) atmosféricos muy por encima de su rango de distribución natural.²

A ello se suma que el ciclo del carbono tiene componentes de retroalimentación negativos que suelen omitirse en los modelos de análisis, sencillamente porque no se conocen. Este componente omitido –parte de una retroalimentación denominada “sensibilidad del sistema terrestre”–, incluye la autoamplificación potencial del calentamiento debido a las liberaciones de carbono secuestrados de diferentes modos en el planeta. Así, en el lapso casi instantáneo (geológicamente hablando) de dos siglos, la temperatura del sistema planetario viene elevándose a un ritmo inédito en 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 y economías. 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 mediante métodos no convencionales y el agotamiento de suelos por uso intensivo de agroquímicos.³

Las actividades que caracterizan al régimen “neoextractivista” de crecimiento económico prevaleciente en la región tienen fuertes impactos ambientales. Pese a ello, dicho régimen continúa siendo legitimado e incluso subsidiado, e incluye, entre otras actividades, la producción

² A modo de ejemplo, en el pasado los aumentos de CO₂ se ubicaban por debajo –y, generalmente, muy por debajo– de 25 ppm en cualquier subperíodo de 1000 años. En la actualidad, ese incremento se registra en lapsos de una década.

³ Ver Svampa y Viale (2014, 2020).

de combustibles fósiles, la ampliación de la red de gasoductos y 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 solo tienen impactos dañinos, sino que detraen fondos que podrían utilizarse para promover actividades no contaminantes orientadas a reemplazar la actual matriz de producción y consumo.

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 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, entre otros factores. 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 produzcan los eventuales acontecimientos dañinos. Mientras tanto, suponen que, bajo los criterios de autorregulación de los 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 a que sucedan los eventos para “aprender sobre la marcha”.

Además, los impactos perjudiciales de la degradación ambiental recaen sobre elementos que no son sustituibles, como la atmósfera, la biodiversidad o la salud. Todo indica que estamos frente a una crisis multidimensional sin 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 también el uso estándar de la teoría de la probabilidad (Lo Vuolo, 2021b). Estas debilidades se transfieren al análisis del funcionamiento de los sistemas sociales y de las instituciones sociales construidas sobre proyecciones del comportamiento de sus componentes, considerando su evolución histórica. Esto es clave para entender los límites de las 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 nuevas 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 y las distribuciones de probabilidad de daños. 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.

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

económicos”, pero que son imprescindibles para la forma de existencia del propio sistema.⁴ El ambiente natural es uno de los ejemplos más notables, pero también lo son el trabajo reproductivo o 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, el concepto utilizado por las ciencias del clima, que designa procesos biofísicos que suceden independientemente de nuestro conocimiento y observación. Por otro lado, el concepto utilizado por el análisis económico convencional, 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 ocurre, por ejemplo, con la ideología que distingue entre trabajos productivos e improductivos. En la práctica cotidiana de nuestros sistemas sociales, la actividad humana se 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 los costos de alimentación y reproducción de la fuerza de trabajo. Pero, al mismo tiempo que las ganancias económicas son apropiadas por quienes detentan la propiedad del capital, gran parte de los costos de su generación se transfiere en el tiempo y en el espacio.⁶

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 solo registra (y no totalmente) las transacciones de mercado (ver Stiglitz et al., 2009).

5 Ejemplos del valor económico “producido” por la naturaleza y no registrado en el PBI son procesos ecosistémicos como la polinización, la regulación del clima, la formación del suelo, el ciclo del agua y 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.

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.

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, los bosques y los océanos, la atmósfera y el clima. La propiedad del capital otorga poder de control no solo 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, a partir de ello, 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 solo registran “fallas” de control, sino que también promueven la producción y el consumo contaminantes, sin desconocer que, en muchos casos, actúan como propietarios directos de emprendimientos contaminantes.

En estas cuestiones, debe tenerse 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 materiales, los ciclos que de allí se derivan en los sistemas sociales, las discrepancias entre el tiempo económico y el tiempo biogeoquímico, entre otros aspectos.⁷ De este modo, se evidencia que la carga ambiental de la economía aumenta con el consumo y el crecimiento demográfico.

Por ello, es necesario dejar de pensar el proceso económico como compuesto de solamente tres tipos de actividades –producción,

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 numérico sintético como puede ser la tasa de crecimiento del valor agregado mercantil.

distribución y consumo—. En la práctica el proceso económico se compone de cinco procesos: 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.

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 sociales⁸. Esta evidencia invalida los modelos de análisis que se construyen en base a supuestos sobre los comportamientos subjetivos de dichos agentes.

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,

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.

son tóxicos para el ambiente natural, incluida la vida humana. Así, sistema económico y ambiente se transforman mutuamente, modificando a su vez 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 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 por la “escasez” de recursos naturales, porque supone que se resolvería mediante el aumento de precios, una mayor concentración productiva para absorber costos crecientes y nuevas 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 representa “externalidades negativas” cuyos costos sociales tienen precio y que, por tanto, deberían cobrarse a agentes específicos individualizados.

Como resultado de estas y otras creencias, en la práctica avanza muy lentamente la sustitución de la matriz energética, de las formas de

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%.

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 con precisión, sino que son el resultado del funcionamiento integrado del sistema económico y social en su conjunto. Las externalidades negativas se producen constantemente en el proceso económico e involucran a la mayoría de los agentes que participan en él, en tanto la búsqueda de ganancias privadas lleva indefectiblemente a desplazar “costos sociales” hacia el conjunto de la sociedad (Kapp 1950, 1963). Como resultado, la regulación estatal, cuando existe, suele llegar tarde y/o ser inoperante para prevenir el daño.¹¹

En este contexto, no hay incentivos para que cada agente tome medidas individuales ni para cooperar en la búsqueda de un interés generalizable. Por tanto, se continúa invirtiendo en combustibles fósiles porque resulta redituable en el corto plazo (Christophers, 2019). Los estímulos individuales no son eficaces, pues tienden a aumentar los costos en el corto plazo a cambio de beneficios de los que, supuestamente, se apropiará la sociedad en su conjunto. Esto vale tanto para el corredor productivo como para el corredor del consumo en el sistema económico y social.

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

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.

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, ha sido criticado desde hace tiempo 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 en el marco de la crisis climática).

Así, existen evidencias que permiten 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 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 de lo necesario para satisfacer ciertas necesidades humanas está débilmente asociado con el bienestar subjetivo, y mucho menos cuando, para obtener esos ingresos, se deben hacer sacrificios que afectan otras actividades humanas valiosas y la propia salud.¹²

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 intertemporales e intergeneracionales. Por ejemplo, el consumo presente no puede revelar las preferencias de las generaciones futuras. En consecuencia, la satisfacción de las preferencias subjetivas 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.

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

De lo anterior se desprende que los problemas vinculados a la crisis ambiental reclaman acciones colectivas que contradigan las racionalidades y las prácticas tanto de quienes detentan la propiedad de los medios de producción como del público consumidor, moldeadas siempre por la distribución del ingreso y la riqueza. Si se continúa 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 respecto del empleo de recursos comunes. Claro que tampoco la habrá con un Estado que siga potenciando esas racionalidades y esas acciones de los agentes privados.¹³

Se trata de un ejemplo claro de la llamada “tragedia de los comunes”. Esta tragedia se presenta cuando las acciones racionales e independientes, motivadas por el interés individual, terminan destruyendo un recurso limitado y compartido por toda la comunidad. Se trata de una situación que no solo perjudica a la comunidad, sino también a las propias personas; este es uno de los déficits más relevantes de las sociedades y de las políticas públicas en América Latina (Filgueira y Lo Vuolo, 2020).¹⁴

Si estos problemas no se abordan de forma colectiva y urgente, no solo los daños serán inconmensurables y con impactos muy desiguales, sino que además los sistemas sociales contemporáneos serán transformados de forma irracional y de acuerdo con los intereses particulares de los grupos más poderosos. 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 mucho menor que la de los grupos más ricos. Los grupos más vulnerables suelen vivir en áreas de mayor riesgo, tierras marginales y llanuras aluviales; tienen menos recursos

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

para hacer frente a las amenazas y daños de la crisis ambiental, son más vulnerables en salud, cuentan con menor cobertura de seguros sociales y privados, entre otros factores. Su nivel de consumo contaminante, por otra parte, 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 profundamente desiguales.

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 de 2022 registra que el 1% más rico del planeta posee cerca de 80 billones de dólares en capital financiero e inmobiliario; esto representa el 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 concentra el 77% del total, frente al 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 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 solo fue responsable del 12% de dichas emisiones (Chancel, 2021). Esto se debe en gran medida al consumo no solo de los bienes y servicios producidos en el país de residencia de las personas, sino también al de bienes importados.

Otro dato llamativo es el siguiente: mientras que en 1990 dos terceras partes de la desigualdad entre personas se explicaban por la desigualdad entre países, en 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 estudio se estima que el presupuesto necesario para erradicar la pobreza por ingresos, definida en una línea de pobreza de 5,5 dólares por día,

equivaldría a un tercio de los ingresos del 10% más rico de los emisores globales (Chancel, 2021).

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 de “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), sobre todo frente a la creciente tendencia al financiamiento de la actividad política por parte de los grupos ubicados en 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 que se correlacionan 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 contar con una estrategia para reducir la desigualdad. Segundo, no se trata solo 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, aunque estén condicionadas en gran medida por la integración internacional de cada país. Tercero, reducir el consumo contaminante en la cúspide de la distribución es el camino para combatir la crisis climática y disminuir 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 solo 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 defendida por las elites políticas para ganar legitimidad tanto ante las masas electorales, que mejoran sus ingresos, como de la clase capitalista, que incrementa 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 otra en la que una civilización traspasa ciertas fronteras que la desestabilizan– es que, cuanta más potencia gana, más vulnerable se vuelve, porque acelera su aproximación al eventual colapso.

Crisis ambiental y política pública: del Estado de Bienestar al Estado Ecosocial

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 a las fronteras planetarias.

Para desarmar este bucle se necesita construir otro bucle que active y retroactive 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 llegar 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 Ecosocial* aparece como una guía para la reorganización de las instituciones centrales de los sistemas sociales. El Estado Ecosocial 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 Ecosocial requiere de instituciones cuyos objetivos fundantes sean la protección social de las personas con base en 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 solo la crisis ambiental, sino también 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 Ecosocial se deberá hacer en un contexto mucho más difícil que aquel 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 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 Ecosocial 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 la 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 orientadas al abandono de los combustibles fósiles.

La crisis ambiental genera riesgos sociales de carácter global e 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 capitalismos (Aguirre y Lo Vuolo, 2013), deberían plantearse distintas variedades de Estados Ecosociales adaptadas a las realidades locales.

Política macroeconómica alternativa para sostener el Estado Ecosocial

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), junto con la 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. Ninguno de estos entornos macroeconómicos parece adecuado para sostener un Estado Ecosocial que se haga cargo de los cambios necesarios en los procesos de producción, distribución y consumo.

Una opción factible es la coordinación de política monetaria y fiscal con el objetivo de estabilizar un determinado valor monetario de la demanda doméstica. El propósito sería establecer una demanda predecible, informada y controlable que sostenga un nivel de oferta agregada compatible con la meta de reducir las emisiones

de carbono.¹⁵ Estabilizar el valor monetario de los bienes y servicios producidos en el sistema económico nacional implica fijar una meta de producción y de precios capaz de ajustarse conforme evolucionan variables como el nivel de precios, de empleo, de emisiones contaminantes, entre otros. Para economías con tendencias estructurales a la inflación y a fuertes vaivenes económicos, como la 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 los vaivenes del tipo de cambio. También implica dejar atrás aquellas políticas que buscan fijar rígidamente los agregados monetarios en torno a un “ancla”, como puede ser la cantidad de oferta monetaria o un tipo de cambio fijo. Igualmente, es necesario superar las políticas inspiradas en el pensamiento keynesiano de la demanda efectiva, que procuran 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, con el objetivo predecible e informado de estabilizar el valor monetario de la demanda. Esto permitiría realizar ajustes sectoriales diferenciados, permitiendo que algunos sectores crezcan y otros no, lo mismo que ciertos precios.

Un ejemplo puede ilustrar en la práctica lo que este tipo de política macroeconómica significa. Supongamos que el valor monetario de la demanda excede los objetivos planteados y se requiere reducirlo. Una alternativa teórica sería restringir la oferta monetaria mediante un aumento de la tasa de interés, volviendo más costoso el crédito y reduciendo así el gasto de familias y empresas en bienes de consumo

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

e inversión. Otra alternativa, por el lado fiscal, sería elevar la tasa del impuesto a los ingresos personales, restando capacidad de gasto a los grupos de mayores ingresos. Aunque ambas alternativas pueden provocar efectos cuantitativos similares sobre el valor monetario de la demanda, 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, aquellos cruciales para la lucha contra la crisis ambiental–, mientras que un alza progresiva del impuesto a los ingresos personales afecta principalmente el consumo de los grupos de más ricos, con un impacto ambiental potencialmente positivo. En términos generales, en el contexto de un Estado Ecosocial, una combinación que mantenga bajas tasas de interés para el crédito destinado a inversiones seleccionadas y altas tasas de interés para el consumo es preferible a la inversa.

Tampoco serían similares los efectos multiplicadores de ambas políticas. La suba de la tasa de interés puede aumentar el costo de renovación de la deuda pública, mientras que el aumento del impuesto a las ganancias incrementa los recursos genuinos del fisco, aunque reduzca el gasto de demanda. También deben considerarse las diferencias en velocidad y frecuencia: las políticas monetarias tienen efectos más inmediatos que la política fiscal.

Los ejemplos anteriores son meramente ilustrativos. Sirven para señalar que las políticas sectoriales del Estado Ecosocial requieren un contexto de políticas macroeconómicas diferente al que convencionalmente plantea tanto la ortodoxia como cierta heterodoxia. Las combinaciones que pueden adoptar las políticas monetarias y fiscales para estabilizar el valor monetario de la demanda son muy diversas, pero es indudable que deben coordinarse atendiendo no solo a los efectos cuantitativos, sino también a los 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 Ecosocial.

Política monetaria y control del movimiento de capitales

Lo anterior orienta tanto las políticas macroeconómicas como las sectoriales. En materia monetaria, deberían establecerse criterios de encajes bancarios diferenciales según el tipo de inversiones que se quiera que fomenten los bancos, junto con un control selectivo de los flujos de capitales, para evitar que se generen o profundicen los desequilibrios en la balanza de pagos. Para ello, resulta 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, lo que obliga a prevenirse adecuadamente. La aplicación de controles directos a la entrada de capitales externos debería, además, integrarse a la política en materia de deuda privada, una 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 considerar son tres: magnitud, composición (destino) y volatilidad. El primero 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 exige seleccionar el tipo de inversiones que van a financiar. El tercero apunta a restringir la capacidad de movimiento de capitales ante 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 inmovili-

dad de los fondos, que puede regularse conforme a la situación macroeconómica y a los objetivos sectoriales. En cierta forma, esta medida tiene efectos similares a los buscados mediante la aplicación de una “tasa Tobin” sobre las transacciones financieras, pero es más factible de ser aplicada unilateralmente por el país, mientras que aquella requiere de instrumentos más sofisticados y la coordinación con otros países. Además, este mecanismo muestra ventajas frente a otros de regulación prudencial –como la aplicación de requisitos de liquidez a los pasivos de corto plazo–, ya que el control del movimiento de capitales afecta tanto a agentes financieros como no financieros.

Claro que existen múltiples problemas y formas de eludir estos controles: subfacturación de importaciones, sobrefacturación de exportaciones, aceleración o demora de las liquidaciones, ingreso de fondos por mercados informales o registro de fondos de corto plazo como inversiones extranjeras directas mediante arreglos de préstamos “cruzados” con agentes nacionales. Todas estas formas de evasión son posibles, pero una regulación adecuada puede hacerlas más costosas y minimizar su incidencia mediante 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. Más aun en un contexto donde no está claro el futuro de las jerarquías monetarias y financieras surgidas desde la década de 1970, y 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).

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 –y que

resulta más relevante frente a la crisis climática— es la política fiscal. En la estrategia fiscal del Estado Ecosocial debe tenerse 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.

Solo el destino del primer tipo de gastos puede ser controlado “directamente” por el gobierno. Incluye inversiones directas y la producción de satisfactores de necesidades humanas que inciden en el bienestar social de la población: salud, educación, vivienda pública, infraestructura social, entre los más importantes. Estas actividades económicas no suelen tener mayor competencia externa y generan comprobadas “externalidades” para el conjunto del sistema económico y social. Si bien pueden ser prestadas por el sector privado —lo que en muchos casos genera escenarios competitivos que contribuyen a mejorar la calidad de la prestación pública—, el punto que interesa destacar es que pueden ser reguladas y controladas en gran medida por el Estado. Además, existen evidencias que permiten sostener 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, gustos

y demás características subjetivas de las personas, por conceptos más objetivos como el de necesidades humanas. Una diferencia esencial entre lo que uno desea y lo que necesita es que la falta de satisfacción de necesidades puede derivar en un mal funcionamiento del ser humano, lo que atenta contra la propia condición humana. A partir de este 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, correspondientes a transferencias y subsidios. Por ejemplo, no es lo mismo otorgar subsidios a determinadas empresas en el marco de un programa de promoción que a personas individuales; tampoco es equivalente subsidiar a personas de altos ingresos que a personas de bajos ingresos. Otro ejemplo es el gasto público en intereses de títulos de deuda: no es lo mismo si se dirige a fondos financieros de inversión especulativa que si remunera a fondos de jubilaciones y pensiones, seguros de desempleo o asignaciones familiares. Aquí debe establecerse una sintonía más fina para ponderar a quiénes se beneficia y cuál es el destino final del gasto.

En cuanto a los gastos de inversión y consumo del sector privado, en términos generales el Estado sólo puede ejercer “influencias” u “orientaciones” mediante el uso de los “medios de comunicación simbólicamente generalizados”, que buscan establecer normas de conductas y sanciones, entre otros. También puede hacerlo a través de la política tributaria, la competencia en los mercados, la promoción de actividades de trabajo de baja remuneración mercantil o el direccionamiento del crédito. En términos generales, en el Estado Ecosocial se debería penalizar el consumo y favorecer la inversión ecosocial.

En síntesis, para estabilizar el valor monetario de la demanda sobre bienes y servicios domésticos, de forma consistente con las necesidades del Estado Ecosocial, se requiere una adecuada programación de los gastos públicos del gobierno. En relación

con la satisfacción de las necesidades humanas básicas, resulta preferible la oferta pública de acceso universal y direccionada que los esquemas de 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, sin desconocer que el sector privado adolece de los mismos vicios, muchas veces ocultos tras el anonimato del mercado.

Políticas de mitigación y adaptación frente a la crisis climática

En un entorno macroeconómico como el señalado previamente, el Estado Ecosocial requiere 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 entienden aquellas acciones tendientes a reducir las fuentes de emisión de GEI; también suelen incluirse 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 ocupan 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 –aunque 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; modificar 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; y cambiar el comportamiento, el estilo de vida y la cultura de los consumidores.

Muchos países están avanzando en estas políticas y fomentando, de distintas formas, el cambio de matriz energética en su territorio. De hecho, ciertas políticas impulsadas por países centrales se han mostrado contrarias a normas de la Organización Mundial del Comercio, en tanto involucran tarifas, subsidios y regulaciones de mercado (Kaufman et al., 2023). Es el caso, por ejemplo, de las políticas habilitadas por la *Inflation Reduction Act* en Estados Unidos, o del llamado *Great Deal Industrial Plan* y la *Net Zero Industry Act* en Europa, que pueden considerarse respuestas para contrarrestar las ventajas que genera la nombrada ley norteamericana para la localización de empresas en ese país.

Estas tensiones evidentes 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 dicha transición 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 aprobado cientos de miles de millones de dólares de financiación destinados a incentivar a los fabricantes de automóviles a desarrollar vehículos eléctricos, apoyar el despliegue de energías renovables y la modernización de redes, promover el uso del hidrógeno, entre otros objetivos. Sin embargo, el impacto presupuestario de estas medidas ya ha levantado críticas,

más aún en el contexto del gasto vinculado al creciente ambiente bélico internacional.

Si bien este tema excede los objetivos de este trabajo, cabe advertir sobre ciertas cuestiones vinculadas a la posibilidad de recibir ayuda financiera desde los países centrales para la transición ecológica en los países periféricos. En primer lugar, los países centrales se encuentran en mejores condiciones de aplicar políticas “proteccionistas” de mitigación y adaptación, y de hecho ya lo están haciendo. En segundo lugar, muchas de esas medidas pueden perjudicar el comercio internacional de los países periféricos, que no disponen de los recursos para “competir” en estas cuestiones con los países centrales. Por eso resulta fundamental la negociación y la coordinación internacional, a fin de 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, con el objetivo de reducir los riesgos y daños asociados a la crisis ambiental y su impacto negativo sobre la vida de la población. Entre otras políticas de adaptación, se destacan (Gough, 2023): prácticas agrícolas adaptadas al aumento de temperatura; 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 ecosistemas costeros; sistemas mejorados de vigilancia, regulación y alerta temprana frente a fenómenos meteorológicos extremos; defensas contra inundaciones; y el desarrollo de ciudades sostenibles, entre otras.

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, al igual que 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 y las capacidades y conocimientos existentes. Es decir, de la herencia de los viejos regímenes de crecimiento y organización de los sistemas de protección social. En América Latina, por ejemplo, la combinación de un patrón extractivista con sistemas de protección social de baja intensidad y desarrollo vuelve a la población especialmente vulnerable.

La transformación de los sistemas de protección social del Estado Social, conforme a las exigencias del Estado Ecosocial, debería orientarse por las premisas previamente señaladas: 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 puede discutirse 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 y proveerse?

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 puede estimarse, así como la probabilidad que tienen las personas de verse afectadas, considerando sus características personales: ingresos, patrimonios, situación laboral, salud, educación, desempleo, cargas familiares o 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 sustentados en el “principio de aseguramiento”.

En general, los seguros sociales –tanto si son administrados de forma privada como pública– no buscan prevenir los riesgos, sino compensar económicamente sus daños. Para ello, obligan a pagar primas individuales (a veces grupales) que permiten recibir coberturas de sistemas colectivos. Las primas suelen graduarse según los ingresos y el nivel de riesgo ponderado en 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 deben someterse a la selección del Estado, que discrimina entre quienes “merecen” 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” los llamados desastres “naturales” generados por la (previsible) acción humana. Para corroborarlo, basta señalar algunos de los múltiples problemas que pueden derivarse de un desastre ambiental: escasez de recursos críticos para la vida, epidemias, degradación de infraestructura costera, interrupción de suministros energéticos, inseguridad del suministro de alimentos con precios crecientes y volátiles, presiones migratorias difíciles de controlar, interrupción de redes y cadenas económicas internacionales, y aumento de las tensiones políticas y sociales, entre otros.

Las consecuencias de estos riesgos sociales vinculados al “riesgo ambiental” son imposibles de asegurar y muy difíciles de compensar, porque los impactos son acumulativos, resulta complejo individualizar su ocurrencia y también especificar sus consecuencias. Hay certeza de que van a ocurrir eventos dañinos –de hecho, ya están ocurriendo–, pero bajo condiciones de incertidumbre estructural respecto del momento, los lugares, el tipo de daño específico y su distribución entre la población, entre otros factores. Esto se debe tanto

al desconocimiento del alcance de los fenómenos dañinos como a la escasa predisposición de muchos gobiernos para ocuparse del tema.

Estas particularidades del riesgo ambiental dificultan la aplicación del principio de aseguramiento, así como la ponderación y compensación de los daños. Mucho más en América Latina, donde la heterogeneidad económica y la desigualdad social funcionan como barreras para la expansión de los seguros sociales contruidos para atender los riesgos tradicionales, dejando a gran parte de la población sin cobertura. En síntesis, si ya resultaba 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. Las acciones deberían desplazarse del principio de aseguramiento al principio de “precaución”, lo que implica pasar de políticas de compensación a políticas de “prevención” (Lo Vuolo, 2021b). Bajo el principio de precaución, el objetivo central de la política pública es evitar la ocurrencia de eventos cuyas consecuencias son impredecibles pero seguramente muy dañosas. El segundo objetivo es que, en caso de producirse, generen el menor daño posible y no afecten las condiciones básicas para la vida de la población.

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 capaces de alcanzar 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, identificables y jerarquizables. Además, pueden determinarse necesidades que deberían ser satisfechas de manera intertemporal para evitar daños severos a las generaciones presentes y futuras. Las necesidades humanas básicas se presentan, así, como la clave para construir un pacto intergeneracional de producción y consumo de bienes y servicios.¹⁶

De ello se desprende que el Estado Ecosocial debería priorizar la provisión y el acceso universal, lo más uniformes e incondicionales posibles, a todos los bienes y servicios básicos que necesita la población para garantizar la reproducción de la vida de forma igualitaria. En este sentido, resulta 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 es preocupante: los satisfactores de las necesidades humanas universalmente básicas tienen, en promedio y en términos generales, huellas de carbono más altas que aquellos 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 existen diferencias en los satisfactores de estas necesidades según cada sociedad, lo cual abre la posibilidad de atender el problema desde el ámbito local: las necesidades humanas son universales, pero sus satisfactores son, en gran medida, locales.

Este planteo lleva necesariamente a considerar el problema de la distribución de recursos y de las diferentes capacidades de acceso de las personas a los satisfactores. Para combinar justicia social y

¹⁶ Ver el análisis de Doyal y Gough (1991) y la bibliografía allí citada.

sostenibilidad ambiental en un contexto de reducción del consumo global, la garantía universal de satisfacción de las necesidades humanas básicas requiere disminuir el consumo de satisfactores de deseos no básicos. Esto coloca a la desigualdad distributiva en el centro de los arreglos institucionales del Estado Ecosocial.

Así, la construcción de un Estado Ecosocial abre inexorablemente conflictos entre grupos de población, entre Estados y entre las políticas existentes y las que deberían reemplazarlas. Estos conflictos son más notorios en América Latina, la región más desigual del mundo, donde la mayoría de los países no logró construir un sistema de protección social universal e igualitario ni siquiera durante los años más exitosos del Estado de Bienestar. En este contexto, el Estado Ecosocial ofrece una alternativa a la infructuosa búsqueda de los países latinoamericanos por replicar esquemas de los países centrales que hace tiempo muestran serias dificultades para continuar funcionando bajo los principios de organización del Estado de Bienestar tradicional.

Desmercantilización de la oferta de satisfactores de necesidades humanas básicas e inversión ecosocial

Las políticas de preservación, uso y distribución de los recursos comunes constituyen un componente central del Estado Ecosocial. 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 transmisión a las generaciones futuras. Este razonamiento no sólo aplica a los recursos naturales, sino también a bienes y servicios como el conocimiento, el patrimonio cultural, las artes o los bienes digitales.

Por los diversos motivos expuestos previamente, la preservación y la justa distribución de los recursos comunes no pueden lograrse mediante políticas de estímulo a la inversión privada, y mucho menos en un contexto de creciente incertidumbre que deprime aún más las

expectativas a futuro y favorece la colocación de capitales de corto plazo. Por lo tanto, se requiere acción e inversión públicas. Esto obliga a revisar la primacía de los conceptos ortodoxos que hoy lideran la acción económica, como los de rentabilidad, productividad, crecimiento o preferencias del consumidor. Tales conceptos y sus indicadores deben ser revisados a la luz de nuevas nociones de bienestar, progreso y preservación de los recursos comunes.

Un razonamiento similar puede aplicarse al análisis de 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, deberían ser satisfechas intertemporalmente para evitar daños severos a las generaciones 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 esenciales.

Un reciente estudio muestra la importancia y el impacto distributivo de la provisión de bienes y servicios sociales públicos en el mundo (Gethin, 2023). Entre 1980 y 2019, el gasto real de los gobiernos por persona aumentó de 2.500 a 5000 dólares (medidos en paridad de poder adquisitivo). El grueso de este incremento corresponde a inversión en salud, educación, vivienda, servicios sociales, infraestructura de transporte y otros bienes y servicios públicos. En conjunto, estos gastos representaron el 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: según la metodología del estudio citado, el gasto público explica cerca de 30% de dicha reducción y, dentro de este, los bienes y servicios públicos por sí solos representan un 20%.¹⁷

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

De lo anterior se desprende que la pobreza no consiste únicamente en la falta de dinero para comprar ciertos bienes y servicios –como suele medirse–, sino en la “incapacidad de satisfacer las necesidades humanas” (Sen, 1985). Los medios para generar la capacidad de satisfacer esas necesidades son variados y deben analizarse por sus propios méritos, en función del contexto concreto en que viven las personas.

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

Además, la fragmentación entre una provisión mercantil dirigida a los grupos de ingresos altos y una provisión estatal destinada a los sectores más pobres eleva los costos y erosiona la calidad de los bienes y servicios públicos. Esto ocurre tanto porque los grupos mejor posicionados pueden “pagar” por bienes y servicios no básicos –elevando innecesariamente el gasto– como porque además se resisten a financiar, mediante impuestos, la provisión pública de bienes y servicios básicos para el conjunto de la población, sobre todo cuando se busca equiparar su calidad con la de los privados. Está demostrado que la provisión estatal de bienes y servicios sociales tiene un costo unitario menor y una huella de carbono inferior que la privada, por lo que no sólo ahorra recursos, sino que favorece la mitigación y adaptación frente a la crisis climática.¹⁸

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

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

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

Del mismo modo que la política monetaria y fiscal deberían manejarse 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).¹⁹ 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, principal variable macroeconómica a estabilizar.

Para que el ingreso ciudadano o renta básica universal no tenga impactos distributivamente regresivos, debería integrarse como crédito fiscal efectivo en la declaración de impuestos a los ingresos de las personas, lo cual implicaría una reforma integral de la política tributaria.

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

La idea es simple y consiste en definir un “punto de indiferencia tributaria” [*break-even point*] en el que la posición neta de la unidad fiscal (impuesto pagado/ingreso ciudadano cobrado) sea igual a cero. Así, quienes queden ubicados por debajo de ese punto recibirían un subsidio neto, mientras que quienes se encuentren 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, que propician una independencia entre los sistemas de recaudación tributaria y de transferencias de ingresos, impidiendo saber la posición neta de cada persona 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 con la salud y el rendimiento de la fuerza laboral, hoy cuenta con fundamentos 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 (necesidad de conciliar nuevas formas de arreglo familiar con una mejor distribución del tiempo de vida de las personas) y 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 ello, además, es coherente con la reducción de las actividades contaminantes.

Finalmente, la combinación entre ingreso ciudadano y la reducción de los tiempos de trabajo en el empleo mercantil debería

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).

complementarse con una regulación del crecimiento poblacional y con políticas que promuevan una mejor distribución de la población en el territorio. En estas cuestiones conviene recordar varios cambios en el perfil sociodemográfico 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 que impacta negativamente en los esquemas de seguro social, especialmente en los sistemas de jubilaciones y pensiones contributivas, que en la región representa el mayor gasto en políticas sociales.

A lo anterior se suma una segunda constatación: la heterogeneidad en el descenso de la tasa de fertilidad, lo que 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 un aumento de las familias monoparentales, en particular aquellas encabezadas por mujeres de bajos ingresos.

Entre otras consecuencias, estos cambios sociodemográficos hacen que la reproducción poblacional se concentre en los grupos más pobres, lo cual contribuye a que tanto la pobreza como la riqueza se vuelvan hereditarias. Frente a estos fenómenos, además de las políticas fiscales ya indicadas y las que se detallan más adelante, se deberían promover políticas de control de la natalidad y de regulación de las migraciones que faciliten la necesaria descentralización poblacional y productiva.

Disminución y distribución progresiva del consumo

Las políticas anteriores necesitan —y son compatibles con— otra política imperiosa: reducir la cantidad total de consumo 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 Ecosocial 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 de 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 aumentan los impuestos y los precios sobre los combustibles fósiles para reducir su consumo global, se perjudicaría a las personas de bajos ingresos, ya que 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 mediante transferencias de ingresos focalizadas en esos grupos. Sin embargo, la experiencia señala que estas compensaciones no son efectivas debido a la muy volátil situación de las personas, las diferencias en sus viviendas y las dificultades de fiscalización, entre otros factores. 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 (incluida la vivienda). Lo mismo puede decirse de programas similares para el transporte.

En parte, el problema se resolvería con el pago del ingreso ciudadano y el avance de las energías no contaminantes, para lo cual es imprescindible redireccionar subsidios y otros recursos que hoy financian fuentes de energía contaminantes.²¹ También son necesarias inversiones para transformar la infraestructura energética de hogares y empresas, así como 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 establecer ese techo y garantizar recursos fiscales suficientes, estables y progresivos, con un esquema de administración lo más simple posible.

Llamativamente, cuando se habla de financiar la transición energética, no suele hacerse alusión a la reforma tributaria, más allá de proponer ciertos impuestos considerados “ecológicos”, que en general refieren al consumo 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 o 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

21 Para el caso argentino, ver Blanco, Keesler y Díaz Almassio (2021).

ciertos aspectos de una reforma tributaria integral por cuatro razones fundamentales. Primero, porque estos temas están bastante trabajados en la bibliografía disponible. Segundo, porque aquí interesan especialmente las políticas públicas sobre las que el Estado nacional tiene mayor autonomía. Tercero, porque el foco está en las reformas que puedan combinar justicia social con sostenibilidad ambiental. Cuarto, porque el énfasis se coloca en las fuentes de financiamiento de un Estado Ecosocial y, en particular, del sistema de protección social universal e incondicional que lo caracterizaría.

Para llevar adelante 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. Esto es especialmente relevante 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 la región ha registrado el mayor crecimiento de la recaudación tributaria en los últimos años, aunque la presión fiscal de la mayoría de los países sigue siendo menor que en los países centrales.

Esta situación es consecuencia de la falta de incidencia o directa inexistencia de tributos a las rentas financieras, las riquezas y las herencias. Además, prácticamente no existen impuestos ecológicos en la región, salvo los aplicados a la gasolina y al consumo energético, mientras se mantiene un alto grado de evasión tributaria. Tampoco los sistemas tributarios favorecen la inversión en sectores no contaminantes; por el contrario, subsidian los contaminantes. Todo lo anterior confiere a la tributación un carácter regresivo e insuficiente, y es muy probable que los flujos de valor agregado tiendan a disminuir ante un eventual freno al crecimiento económico, reduciendo con ello la recaudación.

En el caso de Argentina, se estima que el 1% de la población más rica capta el 17,5% del total de ingresos y posee el 25,7% del total de la riqueza. Asimismo, el 10% más rico concentra el 42,8% y 58,2%, respectivamente (Chancel, Piketty, Saez y Zucman, 2022). En contraste, el 50% de la población más pobre capta el 16,2% de los ingresos y el y el 6,2% de la riqueza. 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 la justicia social y de la cohesión de las sociedades contemporáneas, sino también de las políticas para hacer frente a la 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 con información adecuada. 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, se proponen ciertos lineamientos para la reforma tributaria basados en dos evidencias complementarias. La primera señala que, en 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 similar al de los países centrales, mientras que los impuestos progresivos sobre los ingresos y las riquezas personales tienen menor relevancia.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.

²² Ver Fisher-Post y Gethin (2023).

En síntesis, una reforma tributaria integral debería profundizar las cuestiones estructurales por sobre las meramente administrativas. Esquemáticamente, debe asentarse 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).

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

El impuesto a los ingresos personales debería reformarse e integrarse 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 perciben ingresos de salarios y de capital puedan manipular su declaración tributaria eligiendo desde qué fuente los declaran. 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 se favorece el ahorro. Tampoco suelen tributar, o lo hacen bajo un régimen especial, las ganancias de capital originadas en aumentos del valor de los activos, una de las fuentes de ingresos más relevante de los grupos más ricos. Incluso, muchos de estos ingresos se declaran como retenidos en las corporaciones de las que son propietarios.

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 menores 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”, cuya definición es siempre imprecisa. 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.

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 es aún más desigual que la de los ingresos. Las tendencias a la concentración de recursos en los “súper ricos” están ampliamente 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 esta se expresa, a fin de evitar la manipulación según el tipo de activo y pasivo. 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 financiarizada y globalizada.

Impuesto a la herencia, legados y donaciones

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

A ello se suma que la herencia de riqueza en las sociedades capitalistas implica también la transmisión de capital social, por lo que quienes gozan de ese privilegio tienen mejores oportunidades para estudiar, conseguir empleo y establecer relaciones sociales. Lo contrario sucede con quienes nacen en contextos de carencia 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 de 1960 era muy común la aplicación del impuesto a la herencia en los países más desarrollados, pero en las últimas décadas esta tendencia se revirtió (Fize, Grimpel y Landais, 2022; Piketty y Zucman, 2014). Algunos datos ilustran lo señalado: mientras que en los años sesenta la riqueza heredada con respecto al total de la riqueza nacional representaba 35% en Francia y el 20% en Alemania, actualmente supera el 59% en ambos países. Además, se estima que la mitad de la población en Estados Unidos 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 concentra entre el 50% y el 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 aún más desigual.

Pese a estas evidencias, el impuesto a la herencia es resistido con muchos argumentos. Por ejemplo, se alega que desincentiva la inversión de los ricos y frena un mecanismo de “movilidad social familiar”, pues las personas se sentirían menos estimuladas a trabajar y acumular riqueza para transferirla a sus descendientes. El primer argumento es difícil de sostener 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, cuya causa estructural está en el patrón de consumo de los grupos más

pudientes y en la orientación de la inversión privada hacia sectores contaminantes.

El segundo 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 mediante medidas específicas, como la eximición de una determinada cantidad de propiedades destinadas a vivienda familiar o de un capital básico para la preservación de empresas familiares.

Integración tributaria con fondos especiales

Los impuestos progresivos señalados no solo tienen el propósito de aumentar los recursos fiscales de forma más eficiente y justa, sino también permitir una mejor fiscalización conjunta: la información de cada uno sirve para cotejar la de los 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 a menudo inoperantes– instancias de coordinación de políticas entre países.

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 creación de un fondo específico para el pago regular del beneficio. En el mismo sentido, debería estudiarse la factibilidad de un fondo destinado a financiar una “herencia universal básica” para todas las personas a partir de determinada edad.²³

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

De este modo se avanzaría hacia un escenario en el que la red de seguridad social frente a la crisis climática sea sólida y justa en sociedades con fuerte tendencia a la desigualdad. Hay suficiente evidencia para afirmar que la actual combinación de políticas fiscales congela la división social, refuerza 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 aquí señalados generaría incentivos positivos para mejorar la educación, la salud y el bienestar general de la población, y permitiría recuperar cierta confianza y legitimidad en una democracia desgastada y cooptada por elites sectoriales cuyos privilegios son hereditarios.

Medidas complementarias

Junto con los lineamientos generales de una reforma fiscal previamente apuntados, debería revisarse el funcionamiento de diversos tributos vigentes, incluidos aquellos bajo responsabilidad de jurisdicciones provinciales y municipales. En Argentina, por ejemplo, tanto el impuesto inmobiliario como el de patente automotor están bajo jurisdicción de provincias y municipios. Estos impuestos deberían actualizarse de forma automática y aplicarse mediante escalas progresivas que no generen distorsiones entre las provincias.

Al respecto, cabe mencionar un ejemplo ilustrativo. Entre 2010 y 2018, los automóviles SUV de alto consumo fueron la segunda mayor fuente de emisiones globales de dióxido de carbono, solo detrás de la energía industrial (IEA, 2021). Mientras las emisiones de carbono vinculadas al consumo de energía mundial bajaron un 7% en 2020 –la mayor caída en la historia– debido a la recesión provocada por la pandemia de Covid-19, la contaminación del sector de SUV siguió aumentando cerca de un 0.5%. Esta emisión se estima como equivalente a la de toda la industria marítima, incluido el transporte

internacional.²⁴ Se trata de un ejemplo claro del impacto ambiental de la desigualdad de ingresos y de la primacía de la preferencia del consumidor, así como del papel que juegan las políticas específicas que, en ciertos casos, dependen no solo del Estado nacional sino también de las jurisdicciones locales.

No se profundiza aquí en estas cuestiones ni en los impuestos específicos aplicables a determinadas actividades o empresas definidas como contaminantes. Esto se debe a que esos tributos deberían tener como fin no tanto la recaudación, sino la penalización y la promoción de actividades específicas definidas con criterios técnicos, además de sociales.

Tampoco se abordan los impuestos que recaen sobre las empresas ni otros, como las retenciones a las exportaciones de ciertos productos. Sus méritos o limitaciones se vinculan con cuestiones específicas. En este trabajo se ha preferido destacar los problemas de la baja recaudación de impuestos progresivos sobre los ingresos y las riquezas personales —que incluyen su participación en empresas—, con la convicción que allí radica el centro del problema de la desigualdad distributiva en la región y en el 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, ni el contenido de la oferta de servicios como salud o educación. Solo 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 parece incuestionable: poco podrá hacerse para mitigar y adaptarse a la crisis ambiental si no se frena el crecimiento económico. Existe suficiente evidencia para demostrar

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

que es muy difícil “desacoplar” el crecimiento económico del aumento de las emisiones de carbono y que resulta casi imposible abordar la magnitud del problema sin alguna forma de decrecimiento económico (Parrique, 2022). En fin, atender la crisis ambiental mediante un supuesto “crecimiento verde” no es una estrategia eficaz ni suficiente. En todo caso, esto vuelve más urgente las políticas de adaptación locales, en especial de los sistemas de protección social frente a los crecientes efectos de la crisis climática.

Comentarios finales

Este trabajo se organizó con el objetivo de ofrecer, de manera preliminar, un análisis conceptual que permita proponer políticas públicas orientadas a la necesaria transición hacia un régimen de organización social denominado Estado Ecosocial. Esta forma de organización puede comprenderse como un arreglo institucional que persigue la protección social de las personas frente a los daños cada vez más evidentes del funcionamiento de las sociedades modernas y de la crisis ambiental, sobre la base de dos criterios simultáneos: equidad/justicia y sostenibilidad/suficiencia.

Como toda transición, parte de lo existente para criticar aquellos aspectos sobresalientes vinculados con el problema central y proponer su reforma. Por eso, siempre que es posible, se comparan los principios de organización y las reglas operativas del Estado Ecosocial con las del Estado de Bienestar, asumiendo que este último nunca estuvo plenamente vigente en Argentina ni en la mayoría de los países de América Latina.

Más allá de las dificultades para la aplicación de las políticas propuestas, las opciones que deberían tomarse para un futuro común próspero son muy claras. También lo es la urgencia de corregir los desequilibrios de un modelo socioeconómico que ya no es capaz de cumplir sus propios objetivos. Lo menos claro es cómo articular el

cambio de sistema que necesitamos, cómo gestionar sus complejidades, cómo involucrar constructivamente a todos los actores relevantes, cómo secuenciar los movimientos, priorizar transformaciones estratégicas, medir los impactos y anticipar o mitigar riesgos.

Del análisis precedente se desprende que, frente a la crisis ambiental que es también 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. La primacía del bienestar humano frente al consumo compulsivo. En definitiva, valorar el presente y el futuro frente a las prácticas que buscan “descontarlos”. Solo así podrá lograrse un planeta habitable frente al cada vez más probable planeta inestable.

Referencias bibliográficas

Aglietta, M., y Valla, N. (2021). *Le futur de la monnaie*. Odile Jacob.

Aguirre, J., y Lo Vuolo, R. M. (2013). *Variedades de capitalismo: Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina* (Documento de Trabajo No. 85). CIEPP.

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

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* (pp. 169-220). Miño y Dávila / CIEPP.

Blanco, G., Keesler, D., et al. (2021). *Subsidios a los combustibles fósiles y transición energética en la Argentina*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

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

Chancel, L. (2021). *Climate change & the global inequality of carbon emissions, 1990-2020* (WID.world Working Paper). World Inequality Lab.

Chancel, L., Piketty, T., 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*, 109(3), 754–774. <https://doi.org/10.1080/24694452.2018.1489213>

Di Tella, G., y Zymelman, M. (1967). *Las etapas del desarrollo económico argentino*. EUDEBA.

Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A theory of human need*. The Guilford Press.

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

Easterlin, R. (2001). Income and happiness: Towards a unified theory. *The Economic Journal*, 111(473), 465–484. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00646>

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (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*. United Nations Publication.

Fernández Franco, S., y Lo Vuolo, R. M. (2022). *La reducción de los tiempos de trabajo en el empleo: Una política ignorada en la agenda pública* (Documento de Trabajo CIEPP No. 110). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Filgueira, F., y Lo Vuolo, R. M. (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* (Documento de Trabajo CIEPP No. 105). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Fisher-Post, M., & Gethin, A. (2023). *Government redistribution and development: Global estimates of tax-and-transfer progressivity, 1980-2019* (Working Paper 2023/17). World Inequality Lab.

Fize, E., Grimpel, N., et al. (2022). Can inheritance taxation promote equality of opportunities? *LSE Public Policy Review*, 4(1). <https://doi.org/10.31389/lseppr.73>

Fraser, N. (2021). Climates of capital: For a trans-environmental eco-socialism. *New Left Review*, 127, 94–127.

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

Gethin, A. (2023). *Revisiting global poverty reduction: Public goods and the world distribution of income, 1980-2022* (Working Paper 2023/24). World Inequality Lab.

Gough, I. (2023). *Calentamiento global, codicia y necesidades humanas: Cambio climático, capitalismo y bienestar sostenible*. CIEPP/Miño y Dávila.

Gough, I. (2019). Universal basic services: A theoretical

and moral framework. *The Political Quarterly*, 90(3), 534–542. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12706>

Gough, I. (2015). Climate change and sustainable welfare: The centrality of human needs. *Cambridge Journal of Economics*, 39(5), 1191–1214. <https://doi.org/10.1093/cje/bev039>

Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248.

International Energy Agency (IEA). (2021, 15 de enero). *Carbon emissions fell across all sectors in 2020 except for one – SUVs*. <https://www.iea.org/commentaries/carbon-emissions-fell-across-all-sectors-in-2020-except-for-one-suvs>

Kapp, K. W. (1963). *The social costs of business enterprise*. Russell Press Ltd. (Trabajo original publicado en 1950).

Kaufman, N., Saha, S., et al. (2023, junio). Green trade tensions: Green industrial policy will drive decarbonization, but at what cost to trade? *Finance & Development*.

Lo Vuolo, R. M. (2021a). *Sistema económico y crisis climática: Límites para el campo de juego de las preferencias individuales y las políticas públicas* (Documento de Trabajo CIEPP No. 108). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Lo Vuolo, R. M. (2021b). *La economía del colapso y el principio de precaución: Notas en defensa de la vanguardia ambiental* (Documento de Trabajo CIEPP No. 107). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Lo Vuolo, R. M. (2003). *Estrategia económica para la Argentina: Propuestas*. Siglo XXI/CIEPP.

Lo Vuolo, R. M., Barbeito, A. C., et al. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila / CIEPP.

Meade, J. E. (1996). *Full employment regained? An agathotopian dream*. Cambridge University Press.

Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. The MIT Press.

Ostrom, E. (2009). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura

Económica.

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

Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Piketty, T., Saez, E., et al. (2022). *Rethinking capital and wealth taxation* (Working Paper 2022/18). World Inequality Lab.

Piketty, T., & Zucman, G. (2014). *Wealth and inheritance in the long run* (CEPR Discussion Paper No. DP10072). Centre for Economic Policy Research.

Rostow, W. W. (1960). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press.

Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. North-Holland.

Stanley, L. (2023). *Financiamiento del desarrollo y emergencia climática en América Latina y el Caribe: actores, instrumentos y políticas* (Documento de trabajo Carolina No. 88, 2ª época). Fundación Carolina.

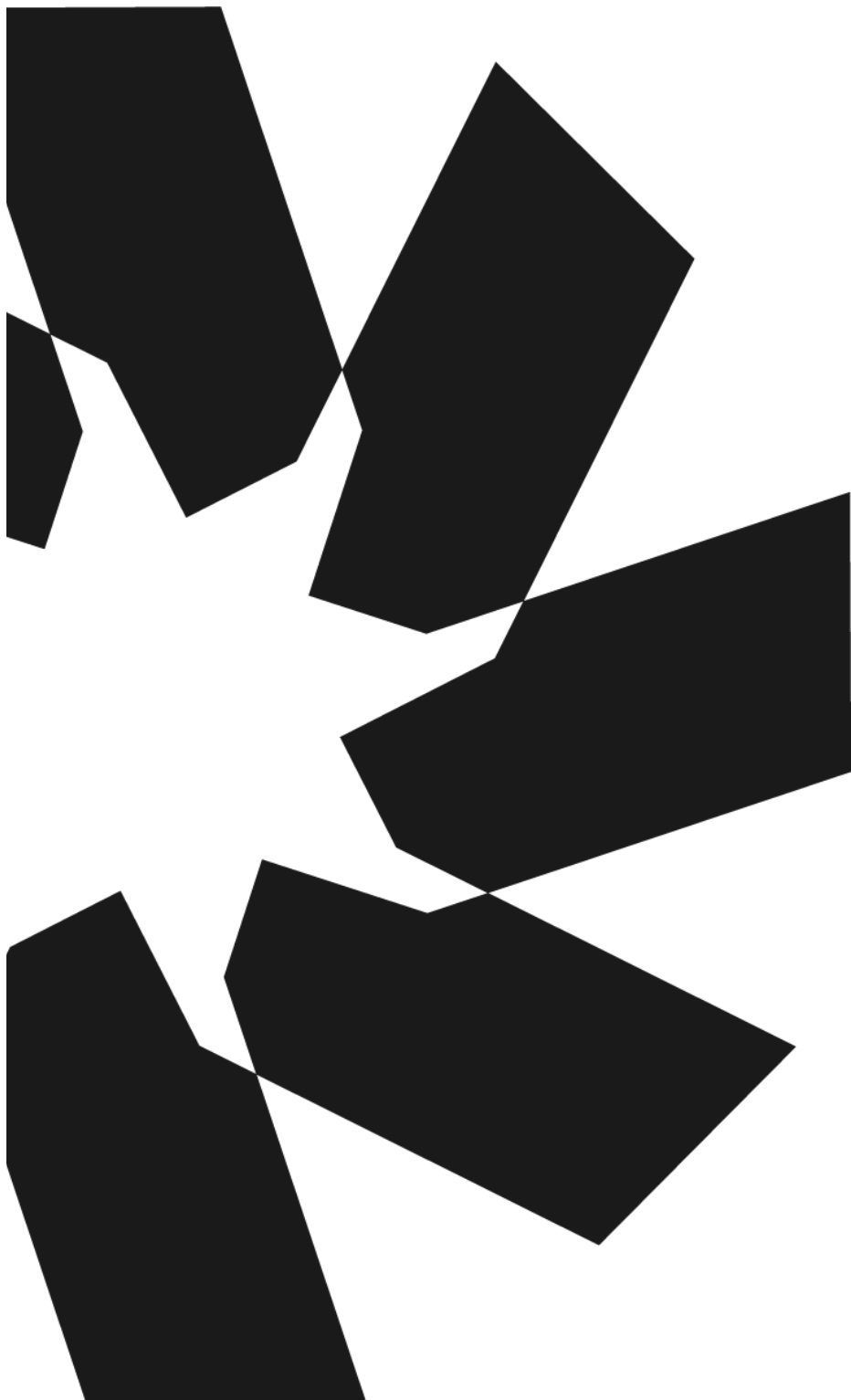
Stiglitz, J. E., Sen, A. K., & Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>

Streeck, W. (2014). *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. Verso.

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

Svampa, M., y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). (2022). *Crisis of inequality: Shifting power for a new social contract* (UNRISD Flagship Report).



Reflexiones sobre la salud en un Estado Ecosocial

Damián Verzeñassi y Gabriel Kepl

Geopolítica de la Enfermedad

Desde los inicios de la segunda mitad del siglo XX, el poder económico, político y militar del Norte global –con la conducción de Estados Unidos–, orientó y desarrolló, entre otras acciones, el despliegue de tareas en toda América Latina para “garantizarse el control de los territorios, por medio de la violencia de Estado primero, los endeudamientos económicos luego, y los procesos de domesticación social que éstos generan como garantes del debilitamiento de las democracias ‘recuperadas’ en los 90 de esa centuria” (Verzeñassi D., 2025).

Esto también incluyó una estrategia de reemplazamiento de los modos de producción económica más contaminantes con nuevos patrones de desarrollo de enfermedades en estos territorios, como marco para la apropiación de los bienes comunes y elementos vitales allí existentes que, según George F. Kennan –funcionario del Departamento de Estado de EE.UU. en la década de 1940– “les pertenecían” a los Estados Unidos, ya que “*el hecho de que estén en otros países es un accidente*” (Chomsky, 1985; Maldonado, 2005; Isch, 2005).

Entre fines de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, científicos y profesionales de la salud de Europa y Estados Unidos comenzaron a identificar los daños en la salud de sus poblaciones derivados del modelo de “desarrollo” industrial posterior a la Segunda Guerra Mundial (Brown, 1991, 1992; Chivian, 1995). Estas advertencias, junto otras preocupaciones –como el desarrollo nuclear–, impulsaron la convocatoria de la Organización de Naciones Unidas (ONU) a la primera cumbre científica sobre el ambiente, conocida como la “Cumbre de la Tierra”, desarrollada en Estocolmo (Suecia) en 1972.

En esa misma época, la crisis de sobreacumulación del capitalismo y las limitaciones del liberalismo embridado de la posguerra para dar respuesta al desempleo y la inflación, configuraron el giro neolibe-

ral. Esto fue resultado de un entramado de actores del poder político, económico y científico cuyos intereses se alinearon bajo la necesidad de sostener al capitalismo como modo de producción y reproducción social en el marco de la Guerra Fría. Así, bajo la influencia de la ortodoxia económica neoclásica, se inició un proceso de desmantelamiento de los esfuerzos por consolidar los proyectos de Estados de bienestar, reduciendo su intervención y desatando las fuerzas del libre mercado mediante programas de ajuste estructural, limitaciones monetarias y fiscales, apertura de barreras aduaneras, privatizaciones, entre otras medidas. En algunas regiones, como en Latinoamérica y el Caribe, esto se produjo de forma violenta, con la instauración de las dictaduras cívico-militares apoyadas por Estados Unidos para controlar estallidos sociales derivados de la crisis y aplacar los movimientos de izquierda. En los países centrales, los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos (1981-1989) y Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979-1990) fueron los exponentes y promotores principales del neoliberalismo como doctrina oficial a nivel mundial.

En este marco, queremos hacer referencia a un documento que sintetiza la ideología dominante que subyace a la Geopolítica de la Enfermedad y expresa su direccionalidad. En febrero de 1992 se filtró un memorándum interno firmado por Lawrence Summers, economista en jefe del Banco Mundial, con fecha del 12 de diciembre de 1991. En tal escrito se esbozaban las razones por las cuales el Banco Mundial debía incentivar el traspaso de industrias sucias a los países subdesarrollados. El informe sostenía que los costos derivados del impacto en la morbilidad por la contaminación serían menores en países con salarios más bajos, y que, al estar “subcontaminados” en comparación con los países desarrollados, los costos iniciales también se reducirían. Además, según Summers, las demandas por un ambiente sano y las preocupaciones por la contaminación –tanto por razones estéticas como de salud– no se encontrarían dentro de la agenda de las personas que viven en países de baja renta, ya que sus problemas serían de otra índole.

En este informe, se explicitaban dos “*impedimentos lamentables*” para una “mejor” distribución de la contaminación en el planeta: 1) gran parte de la contaminación es generada por industrias no transferibles, como el transporte o la generación de electricidad; 2) el alto costo unitario del transporte de desechos sólidos. Ante esto, el informe sugería que era más “barato” trasladar las industrias completas a los “países pobres”.

A la par, nuestros sistemas de salud se vieron fragilizados y se tornaron dependientes de las tecnologías desarrolladas por la industria médico-industrial- farmacéutica y subsidiarios de los programas internacionales delineados por organismos como el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud. Estas lógicas quedaron plasmadas en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* (IDM) del Banco Mundial de 1993 –conocido como “Invertir en Salud”–, único informe de este organismo centrado en la salud mundial: “el primer informe importante sobre salud dirigido a los ministros de finanzas y sigue siendo uno de los IDM más citados en la historia del Banco” (Jamison, Summers, Alleyne, Arrow, & col, 2013). En ese documento se postula una perspectiva economicista de la salud, impulsando una serie de “inversiones” –en tecnologías para diagnósticos y tratamientos– con el objetivo de obtener “rendimientos” medidos en términos de “crecimiento económico” de un país, sobrevalorando la importancia del indicador “años de vida adicionales” (AVA). Este se infiere de la disposición de las personas a sacrificar ingresos, placer o comodidad por un aumento en su esperanza de vida, lo que redundaba en beneficios económicos para los oferentes de las tecnologías que potencian la sobrevivencia, en desmedro de la calidad de vida de los sujetos y las comunidades, entendiendo a la salud no como derecho, sino como mercancía.

Para ilustrar esto, es buen ejemplo el *Análisis comparativo del mercado de medicamentos en Argentina entre 2023 y 2024*, elaborado por la Confederación Farmacéutica Argentina (COFA). Según este

informe, mientras el volumen de unidades vendidas se retrajo en un 7,85% (-60.097.577 unidades), la evolución del mercado (ventas en pesos argentinos) dejó un saldo positivo de 6,1 billones de pesos, es decir un aumento del 217,81% (con una inflación acumulada del 117,8% según el INDEC) (COFA, 2025).

La herencia colonial y el giro neoliberal son las determinaciones sociohistóricas que dan marco a la Geopolítica de la Enfermedad. El informe Summers refleja la lógica de apropiación y mercantilización de los territorios a costa de la salud, la biodiversidad y la vida de las poblaciones, configurando a América Latina y el Caribe como territorios de sacrificio para la instalación de proyectos extractivistas. El informe “Invertir en Salud” da cuenta de las lógicas mercantiles que vulneran y deterioran nuestros sistemas sanitarios y ponen en tensión el derecho a la salud.

Este proceso de traspaso de actividades productivas altamente contaminantes, asociados con la fragilización y dependencia de los sistemas de salud, responde a la “estrategia de dominación de los territorios a partir de la generación de daños ambientales y de la pérdida de la salud de las comunidades, como elemento clave para la pérdida de la Libertad” (Verzeñassi, Vallini, Möller, & Zamorano, 2023), lo que hemos denominado *Geopolítica de la Enfermedad*.

El extractivismo es estructurante de la Geopolítica de la Enfermedad porque altera y normaliza una forma de cohesión espacial y social –o del conjunto de las relaciones que las sociedades humanas establecen con la naturaleza–, que deviene en procesos destructivos que contaminan y enferman a las comunidades. De esta forma, nuestros países quedan relegados, en el esquema geopolítico del sistema-mundo actual, a la exportación de naturaleza en contextos que vulneran la salud de los cuerpos-territorios. Al mismo tiempo, las empresas químicas transnacionales promotoras del extractivismo guardan profundos vínculos con el complejo médico-industrial-farmacéutico.

Creemos necesario establecer este punto de partida para comprender la trama de relaciones de poder que participa en la determinación social de la salud de nuestros territorios, así como los desafíos que enfrentan nuestros sistemas de salud ante la crisis ambiental-civilizatoria.

La salud en territorios de sacrificio

La configuración de territorios de sacrificio supone numerosos riesgos, daños y desafíos para la salud colectiva.

Por un lado, todas las formas de extractivismo (agroindustrial, megaminería, hidrocarburos no convencionales a través del *fracking*) conllevan la liberación de grandes cantidades de sustancias químicas imposibles de ser metabolizadas por los ecosistemas. Estas sustancias, muchas veces, se encuentran prohibidas o no reguladas en los países en que se producen; en otras ocasiones, su composición se desconoce por acuerdos comerciales. Los estudios ecotoxicológicos demuestran el deterioro de las fuentes de agua, los suelos y la calidad del aire. La ubicuidad de estos contaminantes desafía los paradigmas de la toxicología clásica, basados en el esquema sustancia-dosis-vía de exposición.

En el caso de los químicos empleados en la agroindustria en Argentina, de los 433 principios activos comercializados, 126 de ellos están clasificados como plaguicidas altamente peligrosos por sus impactos negativos sobre la salud ambiental y humana, entre los cuales se mencionan efectos cancerígenos y mutagénicos, entre otros. Además, 107 de los principios activos que se emplean en nuestro país se encuentran prohibidos o no autorizados en otros países (Souza Casadinho, 2021).

El uso intensivo de agrotóxicos trajo aparejados procesos destructivos en diferentes poblaciones expuestas. Entre manifestaciones agudas encontramos irritaciones dérmicas y oculares, náuseas y

mareos, vómitos, reacciones alérgicas (Mantilla & Durán, 2007); daño en el material genético (Bernardi et al., 2015; Simoniello et al., 2007), disrupción endócrina (Moya et al., 2015) y desórdenes reproductivos como abortos espontáneos y malformaciones congénitas (Benítez-Leite et al., 2009). En Argentina se han reportado tasas de cáncer por encima de la media nacional en localidades expuestas a agroquímicos (Avila Vazquez et al., 2017; Verzeñassi et al., 2023), así como el aumento de otras afecciones, tales como trastornos respiratorios y epidérmicos, alergias, déficit neurológicos y neurocognitivos (Verzeñassi, 2018).

Este modelo se instaló con la justificación de “eliminar la pobreza y del hambre” en nuestros territorios y en el planeta. Lo cierto es que, en 1993, la pobreza en Argentina era del 17,7% (Kostzer, Perrot, & Villafañe, 2005) y en el segundo semestre de 2024 alcanzó el 38,1% (INDEC, 2025). En diciembre de 2024, el 28% de la población padecía hambre en nuestro país (Observatorio de la Deuda Social UCA, 2024).

Los estudios sobre eventos en salud pública en áreas donde se desarrollan emprendimientos de extracción de hidrocarburos por técnicas no convencionales también revelan la relación con distintas patologías. Entre ellas se mencionan los efectos sobre salud reproductiva que se expresan como anomalías congénitas, mayores tasas de bajo peso al nacer y problemas perinatales (Hill, 2018; Janitz et al., 2019). Esto se relaciona con la presencia de 43 sustancias químicas utilizados en los emprendimientos de *fracking* que son tóxicas para la reproducción; además, siete de ellas son cancerígenas y mutagénicas (Inayat-Hussain et al., 2018). Asimismo, se ha evidenciado el impacto de esta actividad sobre la salud respiratoria, a través de la prevalencia de casos de asma y la incidencia de enfermedades infecciosas como neumonía (Peng et al., 2018; Shamasunder et al., 2018). La exposición a sustancias cancerígenas se traduce en el desarrollo de neoplasias hematológicas, como la leucemia linfocítica aguda en niños y adultos jóvenes, y en cánceres de vejiga y tiroides (McKenzie et al., 2017).

En cuanto a la minería a gran escala, se han documentado los efectos sobre la salud socioambiental relacionados con la exposición a metales pesados, la contaminación de los cursos de agua dulce –tanto inherentes a la actividad como por derrames accidentales– y la presencia de material particulado en el aire que respiran las comunidades cercanas (Ahern et al., 2011; Li et al., 2013; Vázquez et al., 2017). Asimismo, se han descrito las consecuencias psicosociales en las comunidades en conflicto por la instalación de megaemprendimientos que degradan sus territorios y perturban sus modos de vida (Solíz Torres, 2016; Vázquez et al., 2017).

El proceso de instalación de estas formas de extractivismo implica y se sostiene en el uso de la fuerza, la coacción y regímenes de excepcionalidad jurídica. Así, las personas que viven en esos territorios ven vulnerados sus derechos y son víctimas de violencia física, institucional y jurídica. Existen numerosos casos de desplazamiento forzoso de comunidades originarias, criminalización de la protesta social, y violencia basada en género. Las rutas del extractivismo coinciden con las de la trata de personas y el narcotráfico (De León Lascano, 2022).

Por otra parte, la cría industrial de animales, el empleo de genes de resistencia antibiótica en los cultivos transgénicos y el uso de antibióticos para fines diferentes de la salud humana (agroindustria) alteran los ecosistemas microbianos y crean condiciones propicias para el surgimiento de nuevas pandemias y de infecciones multirresistentes (Verzeñassi et al., 2020). En paralelo, la investigación y desarrollo de nuevos antimicrobianos casi no ocupa lugar dentro de la agenda de la industria médico industrial farmacéutica. Actualmente se calculan 1,27 millones de muertes anuales por enfermedades bacterianas resistentes, y la propia OMS reconoce esta problemática como una de las mayores amenazas para la salud del siglo (Murray et al., 2022).

En este sentido, la gestión de la pandemia del SARS-Cov-2 puso de relieve las estrategias del complejo médico-industrial farmacéutico frente a la emergencia de enfermedades infectocontagiosas: un neohigienismo sanitario basado en estrategias de control poblacional acompañadas por tecnologías digitales, y el desarrollo de tecnologías médicas basadas en ingeniería genética, junto con políticas de excepcionalidad que eximen a las empresas de responsabilidad frente a posibles efectos adversos de sus productos en un contexto de alta incertidumbre (Basile, 2020).

Los modos de vida urbanos están íntimamente vinculados con estas dinámicas extractivistas y también suponen desafíos específicos para el trabajo en salud. Por un lado, la instauración de zonas de sacrificio conlleva la destrucción de modos de vida tradicionales, campesinos e indígenas que migran a las ciudades en busca de trabajo y servicios básicos (Albea et al., 2018). Al mismo tiempo, en las urbes se desarrolla un proceso de extractivismo urbano, donde el bien común en disputa es el espacio urbano mismo, y los inmuebles se convierten en auténticas *commodities* de las que se obtiene capital. Esto configura modelos de ciudades insustentables, antidemocráticas y violentas, con déficits de infraestructura y servicios para la población (Vásquez Duplat, 2017; Breilh, 2010). En este contexto, el sector salud enfrenta una demanda creciente con limitada capacidad de respuesta y acompañamiento.

Finalmente, debemos considerar los efectos del calentamiento global en la salud colectiva, que incluyen eventos climáticos extremos, temperaturas extremas, aumento de la incidencia de enfermedades transmitidas por vectores, enfermedades emergentes y reemergentes, enfermedades respiratorias vinculadas a la calidad del aire, incremento de diarreas y gastroenteritis, malnutrición asociada a la escasez de agua potable y a las pérdidas en la producción alimentaria, afecciones de salud mental y aumento de la violencia por diferentes formas de conflictos. Este panorama refleja las profundas desigualdades que

determinan la salud del Sur global. La triple inequidad también se manifiesta en este plano: las poblaciones más afectadas son las empobrecidas, racializadas y de género femenino. La mitad más pobre de la población genera alrededor del 10% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial, mientras que el 10% más rico es responsable de cerca del 50% de estas. Al mismo tiempo, la población más pobre vive mayoritariamente en los países más vulnerables frente al cambio climático (OXFAM, 2015).

El sistema de salud frente a las múltiples crisis

Clásicamente, el sistema de salud en Argentina es un sistema fragmentado, con sobreoferta de servicios médicos e inequitativo.

La fragmentación hace referencia a la existencia de tres subsectores: público, privado y de obras sociales. Si consideramos cada subsector, podemos encontrar asimismo otras formas de fragmentación. Al interior del subsector público se reconocen los niveles nacional, provincial y municipal. Y al interior del sector de las obras sociales hay una gran asimetría entre obras sociales nacionales y provinciales, así como una diferente concentración de afiliados (según datos de 2010, el 13% de las obras sociales nacionales concentraban el 80% de la afiliación). Actualmente, se estima que el 60,9% de la población cuenta con obra social o prepaga, mientras que el 35,8% recibe únicamente prestaciones del subsistema público (INDEC, 2023).

Cuando analizamos la oferta sanitaria, encontramos que nuestro país presenta buenos indicadores en términos de recursos disponibles: 25.367 establecimientos de salud (41% de ellos públicos); 47 camas cada 10 mil habitantes; 40,5 médicos cada 10 mil habitantes (con una media de 23,3 para el resto de las Américas); 52,19 trabajadoras de enfermería cada 10 mil habitantes. Sin embargo, la distribución de estos recursos no es equitativa: en CABA se encuentra un/a médico/a cada 60 habitantes, mientras que en Formosa esa proporción es

de un/a médicx cada 515 habitantes (Dirección Nacional de Talento Humano y Conocimiento, 2020). Los procesos de formación de profesionales y la distribución de los servicios sanitarios obedecen a las lógicas de mercado antes que a una organización planificada sobre la base de las necesidades de la sociedad.

Estas tres características –fragmentación, sobreoferta e inequidad– se han señalado como los obstáculos para optimizar la eficiencia del sistema de salud argentino. Efectivamente, la coordinación en acciones sanitarias resulta tortuosa o imposible; existen funciones que se superponen, y las transferencias de fondos entre los subsectores terminan por desfinanciar al sector público.

La ineficiencia en la administración de los recursos en salud se pone en evidencia cuando se considera que Argentina tiene el mayor gasto total en salud (como porcentaje del PBI) en la región, pero esto no refleja mejores indicadores en cuanto a esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil y tasa de mortalidad materna, en comparación con otros países que presentan igual o menor inversión en salud (Cetrángolo & Goldschmit, 2018).

En las últimas décadas, los diferentes gobiernos han desfinanciado sistemáticamente el sector salud, y promovido la agenda de la *salud global liberal*, consolidada e impulsada desde la década de 1980 por organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, la OMS y organizaciones filantrocapitalistas, que buscan imponer no sólo la mercantilización del sector salud sino también la lógica financiera basada en el riesgo, con modelos como el de la Cobertura Universal de Salud¹ (Godoy, 2021). Estas estrategias debilitan aún más al sector público, otorgando

¹ Cobertura Universal en Salud se denominó en Argentina a la estrategia presentada y promovida por el gobierno del presidente Macri en 2016. Se basa en la implementación de un seguro en salud para la población que no cuenta con afiliación a una obra social o prepaga para garantizar un servicio de prestaciones médicas básicas. Así, se fomenta la competencia entre servicios públicos y privados, con una evidente retirada del Estado de su rol de proveedor de servicios.

preeminencia a la función asistencial por sobre la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

La *lógica biomédica*² impera en los diferentes niveles de atención, lo que dificulta o impide el acompañamiento de las comunidades afectadas por el extractivismo. Esto implica múltiples aristas: por un lado, el sentido asistencialista e individual que adquiere el trabajo médico; por otro, una ceguera epistémica del pensamiento médico respecto del vínculo entre salud humana y salud ambiental, y un reduccionismo biologicista que transforma la enfermedad –en abstracto– en el objeto de estudio de las ciencias médicas.

Finalmente, la construcción de información en salud presenta numerosas dificultades para dar cuenta de la realidad de los territorios. En primer lugar, la estructura fragmentaria que describimos previamente se opone a la consolidación de información sanitaria. En segundo lugar, la atención se centra en datos que responden a motivos administrativos o eventos que requieren acciones en salud responde más a motivos administrativos o se centra en eventos que requieren acciones de bloqueo inmediatas, como los brotes de enfermedades inmunoprevenibles. Los registros se basan en sistemas internacionales de codificación que contemplan únicamente diagnósticos biomédicos, muchas veces ajenos a las formas culturales locales de concebir la salud-enfermedad. Finalmente, la información se consolida de forma centralizada en grandes agregados, invisibilizando procesos más locales.

El sistema de salud en un Estado Ecosocial

Después de este rápido diagnóstico sobre la salud en contextos de extractivismo y crisis socioambiental, así como de la configuración del sistema de salud actual, proponemos algunos lineamientos o

² La lógica biomédica hace referencia al modelo que interpreta a las enfermedades como problemas estrictamente biológicos. Este reduccionismo es uno de los rasgos que caracterizan al Modelo Médico Hegemónico, junto al individualismo, la ahistoricidad, la a-sociabilidad, el mercantilismo y la eficacia pragmática (Menéndez, 2005).

ideas fuerza que deben guiar el trabajo en salud durante la transición de zonas de sacrificio hacia territorios para el *Buen vivir* en un Estado Ecosocial.

En primer lugar, nos parece importante destacar que el sistema de salud debe superar la concepción de la salud pública funcionalista y la *enfermología pública*.³ Es decir, debe dejar de centrarse en la gestión de la enfermedad y restar peso a la función asistencialista, para producir activamente las condiciones que protejan la salud y el buen vivir desde una perspectiva socioambiental. Para que esto sea posible, es necesario que la salud socioambiental se constituya en un vector transversal de las diferentes políticas sectoriales.

La salud socioambiental, como campo de conocimiento en salud, se configura a partir de los diálogos entre la salud colectiva, la ecología política, el pensamiento ambiental latinoamericano y las corrientes ecofeministas, con el objetivo de desarrollar análisis y estrategias que permitan identificar las relaciones entre los modelos de producción, su impacto en los cuerpos- territorios y su expresión en los procesos de salud-enfermedad-atención de los sujetos y las comunidades.

La *salud*, entendida como un proceso en continua construcción, como la posibilidad de ejercer el derecho a una vida digna y como condición esencial para la libertad, propone el fortalecimiento de las diversidades y la deconstrucción de las hegemonías como estrategia para una sociedad saludable (Verzeñassi, 2004).

Pensar la salud desde una perspectiva ecosocial requiere, entre otros puntos:

³ Concepto acuñado por Edmundo Granda como crítica a la salud pública convencional, que concibe a la población como un objeto de estudio y se centra solamente en comprender y erradicar la enfermedad, sin reflexionar ni entender por las condiciones necesarias para la salud y la vida.

- *Sistema de salud público universal.* Consideramos necesario avanzar hacia un sistema de salud de características universales y democráticas que supere la actual fragmentación e inequidad en los servicios asistenciales. Reconocemos en dicha fragmentación una fuente de conflictos, una de las causas de la ineficiencia en el funcionamiento del sistema de salud y una oportunidad para la intromisión de intereses mercantiles que atentan contra la salud como derecho.

- *Determinar una agenda sanitaria en función de las necesidades territoriales.* Actualmente, las comunidades afectadas por los extractivismos encuentran poco o nulo acompañamiento por los equipos de salud locales frente a sus demandas y reivindicaciones. Consideramos esencial, hacia la democratización de los servicios en salud, implementar modelos de gestión que incorporen a les usuaries en la planificación del sistema, por ejemplo, mediante consejos regionales de salud con reuniones periódicas. En un sentido más amplio, abogamos por la conformación de una agenda regional que defina las prioridades y urgencias de los países de Latinoamérica, sin limitarse a implementar programas y planes impulsados con financiamiento externo que responden a los intereses de la Geopolítica de la Enfermedad.

- *Territorialización del trabajo en salud.* No proponemos una mera descentralización de los servicios sanitarios que reproduzcan las mismas lógicas biomédicas y hospitalocéntricas a escala local. La territorialización en salud implica asumir al territorio como espacio socialmente producido, escenario de la vida donde se desenvuelven las dinámicas y relaciones de poder que determinan el proceso salud-enfermedad-atención-muerte. En este sentido, resulta fundamental comprender los procesos sociales de determinación de la salud en la tríada territorio-territorialización-territorialidad. Los servicios sanitarios no pueden limitarse a brindar asistencia individual: deben articularse en una red de cuidados capaz de leer y actuar sobre los procesos locales de la comunidad. Esto incluye el reconocimiento de

las estrategias comunitarias y ancestrales de cuidado de la salud, en un auténtico proceso intercultural y descolonial de la praxis sanitaria. La incorporación de la dimensión ambiental en el trabajo local y comunitario, orientado a la promoción y prevención, se puede fortalecer con la introducción en los equipos de salud de figuras como la de promotores en salud socioambiental.

Este proceso de territorialización implica también la creación de programas que promuevan la relocalización de profesionales de salud en función de las necesidades de la población, priorizando las áreas más vulnerables y con menor accesibilidad. Para operar este cambio paradigmático, es necesario transformar los procesos de formación de profesionales, incorporando lógicas de enseñanza-aprendizaje y vinculación comunitaria continua en territorio.

- *Información en salud.* Ya se ha mencionado la necesidad de unificar la forma en que se registra y consolida la información sanitaria, compatibilizándola con la de otros sectores para conformar un sistema de inteligencia epidemiológica eficaz. En consonancia con la democratización de los servicios, se propone además complementar dicho sistema con instancias de monitoreo comunitario participativo. Estos dispositivos permiten, por un lado, una mirada más local sobre los procesos en salud; por otro, la incorporación de indicadores y definiciones que no necesariamente obedecen al discurso biomédico hegemónico; y, finalmente, una instancia de diálogo interdisciplinario e intercultural. Las estrategias de monitoreo habilitan la posibilidad de incorporar la dimensión socioambiental en el análisis en salud.

- *Capacitación y fortalecimiento de los sistemas asistenciales frente a la aceleración de la crisis climática.* De acuerdo con las previsiones de las consecuencias del cambio climático en cada región, resulta fundamental generar instancias de capacitación profesional y asignar oportunamente los recursos necesarios para enfrentar la demanda creciente de servicios de salud. Esto implica, por ejemplo,

la atención a personas afectadas por golpes de calor o hipotermia por temperaturas extremas en las ciudades, así como la creación de unidades de salud que respondan ante la multiplicación de eventos climáticos extremos o colapsos localizados (inundaciones, incendios, tornados y vientos huracanados, sequías), que afectan particularmente a las poblaciones más vulnerables.

Esto nos enfrenta a la necesidad de generar transformaciones en la organización del trabajo. Dentro de los continentes laborales planteados por Anigstein (2024) en el artículo “La centralidad de los cuidados en la Transición Ecosocial” (capítulo 6 en este volumen), estos se enmarcan dentro de los *trabajos esenciales para el sostenimiento de la vida y los cuidados, y ante eventos extremos*.

El rol de los servicios asistenciales resulta fundamental en las estrategias de reducción de desastres. Estas deben ser intersectoriales e incluir acciones de prevención (estudios de riesgo, monitoreo de determinantes ambientales, fortalecimiento de resiliencia, sistemas de alarma temprana), preparación (capacitación de personal, infraestructura), protocolos para la actuación temprana y estrategias de recuperación.

Asimismo, la crisis climática implica una mayor presión sobre las tareas de cuidado, por lo que resulta primordial replantear desde el Estado cómo se asumen estas tareas, qué regulaciones e infraestructura son necesarias para integrar al sector salud en una red de cuidados integrales, tal y como se aborda en el documento “La centralidad de los cuidados en un pacto ecosocial” (Rodríguez Enríquez, en este volumen).

- *Reducción de la huella climática en el sector salud*. A nivel global, el sector salud es el quinto emisor de gases de efecto invernadero. Es necesario avanzar en la transición energética del sector, teniendo en cuenta las características geopolíticas de esta huella, dado que los

tres emisores más grandes son Estados Unidos, Europa y China, y que el 71% de la huella climática del sector de la salud es atribuible a su cadena de suministro, incluyendo la producción, el empaque, el transporte y la disposición de los bienes y servicios adquiridos por el sector (Salud sin Daño, 2019). En 2015, se estimó que la huella climática del sector salud de Argentina equivalía al 3,9% de las emisiones totales del país (Salud sin Daño, 2021). En esa línea, se requiere elaborar una hoja de ruta que apunte a la reducción de emisiones, a la descarbonización de los sistemas energéticos locales y nacionales, y al establecimiento de criterios de compras bajas en carbono o de emisiones cero, en el sentido propuesto en “Lineamientos para una Transición Energética, Justa y Popular” (Capítulo 7 en este volumen).

- *Fortalecimiento de la red de laboratorios públicos.* El complejo médico-industrial farmacéutico constituye uno de los pilares de la Geopolítica de la Enfermedad. Los centros de investigación y desarrollo de las empresas farmacéuticas de mayor facturación a nivel mundial se concentran en Estados Unidos, Europa occidental y Japón. Este sistema se encuentra altamente concentrado: en 2019, quince de las principales compañías farmacéuticas representaban el 51% de la cuota total del mercado mundial (Basile et al., 2019). Actualmente, en nuestro país existen 40 laboratorios públicos de producción de medicamentos que abastecen los establecimientos de salud de las provincias y presentan diferentes perfiles de producción. Para avanzar hacia la soberanía sanitaria, es necesario potenciar la capacidad de investigación y desarrollo de tecnologías en salud, e integrar los laboratorios actualmente existentes con los de países de la región en un marco de cooperación Sur-Sur.

- *Soberanía alimentaria.* Reconociendo que la crisis climática y los extractivismos que enfrentamos ponen en peligro las condiciones que hacen posible la vida, entendemos que la propuesta de soberanía alimentaria basada en sistemas agroecológicos y ancestrales genera las condiciones para recuperar la salud de los cuerpos-territorios, ya que

se sustenta en la recuperación y el cuidado de la salud de los suelos, la biodiversidad y las aguas superficiales (Verzeñassi et al., 2022). Estos sistemas agroalimentarios han demostrado ser más eficientes desde el punto de vista energético y más resilientes a las condiciones climáticas adversas. Su manejo disminuye la exposición a plaguicidas de los trabajadores, de la población cercana y de los consumidores. También se ha demostrado que su calidad nutricional es superior en comparación con los cultivos de producción agroindustrial.

- Despatriarcalizar las lógicas médicas. El sistema de salud, bajo el paradigma biomédico hegemónico, es un campo que reproduce y refuerza las inequidades de género, tanto en la generización del trabajo como en la organización de los servicios y la relación con los usuarios. Las mujeres fueron históricamente concebidas desde su función reproductiva, destinatarias de programas materno-infantiles y de planificación familiar, con estrategias que refuerzan su rol como cuidadoras. Incorporar la perspectiva de género implica replantear la integralidad de la salud de las mujeres, así como también el rol asignado a los varones en el cuidado de la salud, y superar los obstáculos históricos que enfrentan las personas de la comunidad LGBTIQ en el ámbito sanitario.

Desde el Equipo Transiciones, consideramos fundamental profundizar la reflexión sobre los horizontes y posibilidades de la dimensión socioambiental en un sistema de salud concebido desde una ética de los cuidados, para construir un Estado Ecosocial.

¿Qué nuevas disciplinas deben integrarse en la conformación de los equipos de salud? ¿Qué nuevos indicadores deben construirse para complementar o superar a los de la Salud Pública funcionalista? ¿Qué nuevas capacitaciones y oficios ligados a la salud socioambiental deben generarse en un contexto de aceleración de la crisis climática? ¿Qué tipo de alianzas estratégicas es posible articular con los países de la región para frenar el avance de la agenda de la salud global liberal como parte de la Geopolítica de la Enfermedad?

Referencias bibliográficas

Ahern, M. M., Hendryx, M., Conley, J., Fedorko, E., Ducatman, A., & Zullig, K. J. (2011). The association between mountaintop mining and birth defects among live births in central Appalachia, 1996-2003. *Environmental Research*, 111(6), 838-846. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2011.05.019>

Albea, J., Vallini, A., & Verzeñassi, D. (2018). El desafío de las nuevas generaciones en salud. Impacto de los ambientes urbanos en los procesos de salud enfermedad. En *Autogestión cotidiana de la salud*. Volapük.

Anigstein, C. (2024). *Trabajadores y trabajadoras en el Estado Ecosocial*. Equipo Transiciones. <http://equipotransiciones.org/>

Avila Vazquez, M., Maturano, E., Etchegoyen, M. A., Difilippo, F. S., & Maclean, B. (2017). Association between cancer and environmental exposure to glyphosate. *International Journal of Clinical Medicine*, 8(2), 73-85. <https://doi.org/10.4236/ijcm.2017.82007>

Basile, G. (2020). SARS-CoV-2 en América Latina y el Caribe: Las tres encrucijadas para el pensamiento crítico en salud. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(9), 3557-3562. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22182020>

Basile, G., Rodríguez Cuevas, E., Peidro, R., y Angriman, A. (2019). *Estudio caracterización del Complejo Médico Industrial Farmacéutico Financiero hoy: Fusiones multinacionales, concentración económica e impacto en el acceso a los medicamentos y destrucción de fuentes de trabajo en el sector*. IEPS-APM.

Benítez-Leite, S., Macchi, M., y Acosta, M. (2009). Malformaciones congénitas asociadas a agrotóxicos. *Revista Chilena de Pediatría*, 80(4), 377-378. <https://doi.org/10.4067/S0370-41062009000400010>

Bernardi, N., Gentile, N., Mañas, F., Méndez, Á., Gorla, N., y Aiassa, D. (2015). Evaluación del nivel de daño en el material genético de niños de la provincia de Córdoba expuestos a plaguicidas. *Archivos Argentinos de Pediatría*, 113(2), 126-131. <https://doi.org/10.5546/aap.2015.126>

Breilh, J. (2010). La epidemiología crítica: Una nueva forma de mirar la salud en el espacio urbano. *Salud Colectiva*, 6(1), 83-101. <https://doi.org/10.18294/sc.2010.288>

Brown, L. R. (1992). *La situación en el mundo: El informe Worldwatch 1992. Un lúcido examen de nuestro planeta y las alternativas de preservación del equilibrio ecológico*. Editorial Sudamericana.

Cetrángolo, O., y Goldschmit, A. (2018, febrero). *Organización y financiamiento de la provisión pública de salud en un país federal: El caso argentino*. IIEP.

Chivian, E. S. (1995). *Situación crítica: Salud humana y medio ambiente (1a. ed.)*. Flor del Viento.

Chomsky, N. (1985, 19 de marzo). *Política exterior estadounidense* [Discurso pronunciado en la Universidad de Harvard]. <https://chomsky.info/19850319/>

Confederación Farmacéutica Argentina [COFA]. (2025). *Análisis comparativo de la evolución del mercado farmacéutico 2023-2024*. <https://observatorio.cofa.org.ar/index.php/2025/02/13/analisis-comparativo-de-la-evolucion-del-mercado-farmaceutico-en-2023-y-2024/>

De León Lascano, M. S. (2022). Sistema prostibulario y regímenes extractivistas en Argentina: Una genealogía (2000-2020). *Quid* 16, 16, 190-207.

Dirección Nacional de Talento Humano y Conocimiento. (2020). *Estado de situación de la formación y el ejercicio profesional de Enfermería en Argentina*.

Godoy, D. (2021). *Refundación de los sistemas de salud en América Latina y El Caribe: Descolonizar las teorías y políticas*. CLACSO.

Hill, E. L. (2018). Shale gas development and infant health: Evidence from Pennsylvania. *Journal of Health Economics*, 61, 134-150. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2018.07.004>

Inayat-Hussain, S. H., Fukumura, M., Muiz Aziz, A., Jin, C. M., Jin, L. W., Garcia-Milian, R., ... Deziel, N. C. (2018).

Prioritization of reproductive toxicants in unconventional oil and gas operations using a multi-country regulatory data-driven hazard assessment. *Environment International*, 117, 348-358. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2018.05.010>

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2023, noviembre). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. Salud y Previsión Social.

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2025, marzo). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Ministerio de Economía. https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_252282AE14D2.pdf

Isch, E. (2005, noviembre 28). *Geopolítica de la apropiación de la Naturaleza*. <https://www.voltairenet.org/article131664.html>

Jamison, T., Summers, L., Alleyne, G., Arrow, K., & col. (2013, 7 de diciembre). Global health 2035: A world converging within a generation. *The Lancet*, 382(9908), 1898-1955. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)62105-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)62105-4)

Janitz, A. E., Dao, H.-D., Campbell, J. E., Stoner, J. A., & Peck, J. D. (2019). The association between natural gas well activity and specific congenital anomalies in Oklahoma, 1997-2009. *Environment International*, 122, 381-388. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2018.12.011>

Kostzer, D., Perrot, B., y Villafañe, S. (2005). *Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en Argentina*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Argentina. <https://www.igc.org.ar/mega-ciudad/N3/Distribucion%20del%20ingreso,%20pobreza%20y%20crecimiento%20en%20Argentina.pdf>

Li, X., Chen, Z., Chen, Z., & Zhang, Y. (2013). A human health risk assessment of rare earth elements in soil and vegetables from a mining area in Fujian Province, Southeast China. *Chemosphere*, 93(6), 1240-1246. <https://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2013.06.085>

Maldonado, A. (2005). *América se escribe con sangre*. Consejo Internacional de la Salud de los Pueblos.

Mantilla, M. Á., y Durán, V. H. (2007). *Pesticidas: Un remedio peor que la enfermedad*. <https://www.yumpu.com/es/document/view/14919398/pesticidas-un-remedio-peor-que-la-enfermedad-revista-ciencia->

McKenzie, L. M., Allshouse, W. B., Byers, T. E., Bedrick, E. J., Serdar, B., & Adgate, J. L. (2017). Childhood hematologic cancer and residential proximity to oil and gas development. *PLOS ONE*, 12(2), e0170423. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0170423>

Menéndez, E. (2005). El modelo médico y la salud de los trabajadores. *Salud Colectiva*, 1(1), 9-32. <https://www.scielosp.org/pdf/scol/2005.v1n1/9-32/es>

Moya, A., Kronberg, M. F., Clavijo Lara, A. M., Mazzarella, D., Pagano, E. A., & Munarriz, E. R. (2015). *Plaguicidas disruptores endócrinos, uso del nematodo caenorhabditis elegans como modelo biológico*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/46641>

Murray, C., Ikuta, K., Sharara, F., & Swetschinski, L. (2022). Global burden of bacterial antimicrobial resistance in 2019: A systematic analysis. *The Lancet*, 399(10325), 629-655. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02724-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02724-0)

Observatorio de la Deuda Social UCA. (2024). *Informe Prensa Final*. https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/OBSERVATORIO_iNFORME_PRENSA_FINAL.pdf

OXFAM. (2015, 2 de diciembre). *La desigualdad extrema de las emisiones de carbono*. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/mb-extreme-carbon-inequality-021215-es.pdf

Peng, L., Meyerhoefer, C., & Chou, S.-Y. (2018). The health implications of unconventional natural gas development in Pennsylvania. *Health Economics*, 27(6), 956-983. <https://doi.org/10.1002/hec.3649>

Rodríguez Enríquez, C. (2024). *Un pacto ecosocial para una sociedad del cuidado*. Equipo Transiciones. <http://equipotransiciones.org/>

Salud sin Daño. (2019). *Huella climática del sector salud:*

Cómo contribuye el sector de la salud a la crisis climática global: Oportunidades para la acción.

Salud sin Daño. (2021). *Argentina se convierte en el primer país en incluir la descarbonización del sector salud en su compromiso climático*. <https://lac.saludsindanio.org/cambio-climatico-argentina-descarbonizacion-del-sector-salud>

Shamasunder, B., Collier-Oxandale, A., Blickley, J., Sadd, J., Chan, M., Navarro, S., ... Wong, N. J. (2018). Community-based health and exposure study around urban oil developments in South Los Angeles. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(1), 138. <https://doi.org/10.3390/ijerph15010138>

Simoniello, M. F., Scagnetti, J. A., Mastandrea, C., Grigolato, R., Paonessa, A., Gigena, F., y Kleinsorge, E. C. (2007). Biomonitorio de población rural expuesta a plaguicidas. *FABICIB*, 11, 73-85. <https://doi.org/10.14409/fabicib.v11i1.807>

Solíz Torres, M. F. (2016). *Lo que la mina se llevó. Estudio de impactos psicosociales y socioecosistémicos tras la salida de la empresa Kinross en las comunidades ubicadas en la zona de influencia directa del Proyecto Fruta del Norte*. Ediciones La Tierra.

Souza Casadinho, J. (2021). *Informe sobre los plaguicidas altamente peligrosos en la Argentina*. IPEN. https://ipen.org/sites/default/files/documents/argentina_hhp_final_7-03-19red.pdf

Svampa, M., y Viale, E. (2015). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz.

Vásquez Duplat, A. M. (2017). *Extractivismo urbano*. Editorial El Colectivo.

Vázquez, L. S., Leifse, E., y Delgado, A. D. V. (2017). Minería a gran escala en Ecuador: Conflicto, resistencia y etnicidad. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 12(2), 169-192. <https://doi.org/10.11156/aibr.120202>

Verzeñassi, D. (2004). *Fundamentación de la Materia Salud Socioambiental*. Rosario, Santa Fe, Argentina.

Verzeñassi, D. (2018). Calidad de vida, salud, modelo rural e impactos sobre la población periurbana. En W. Pengue y A. Rodrí-

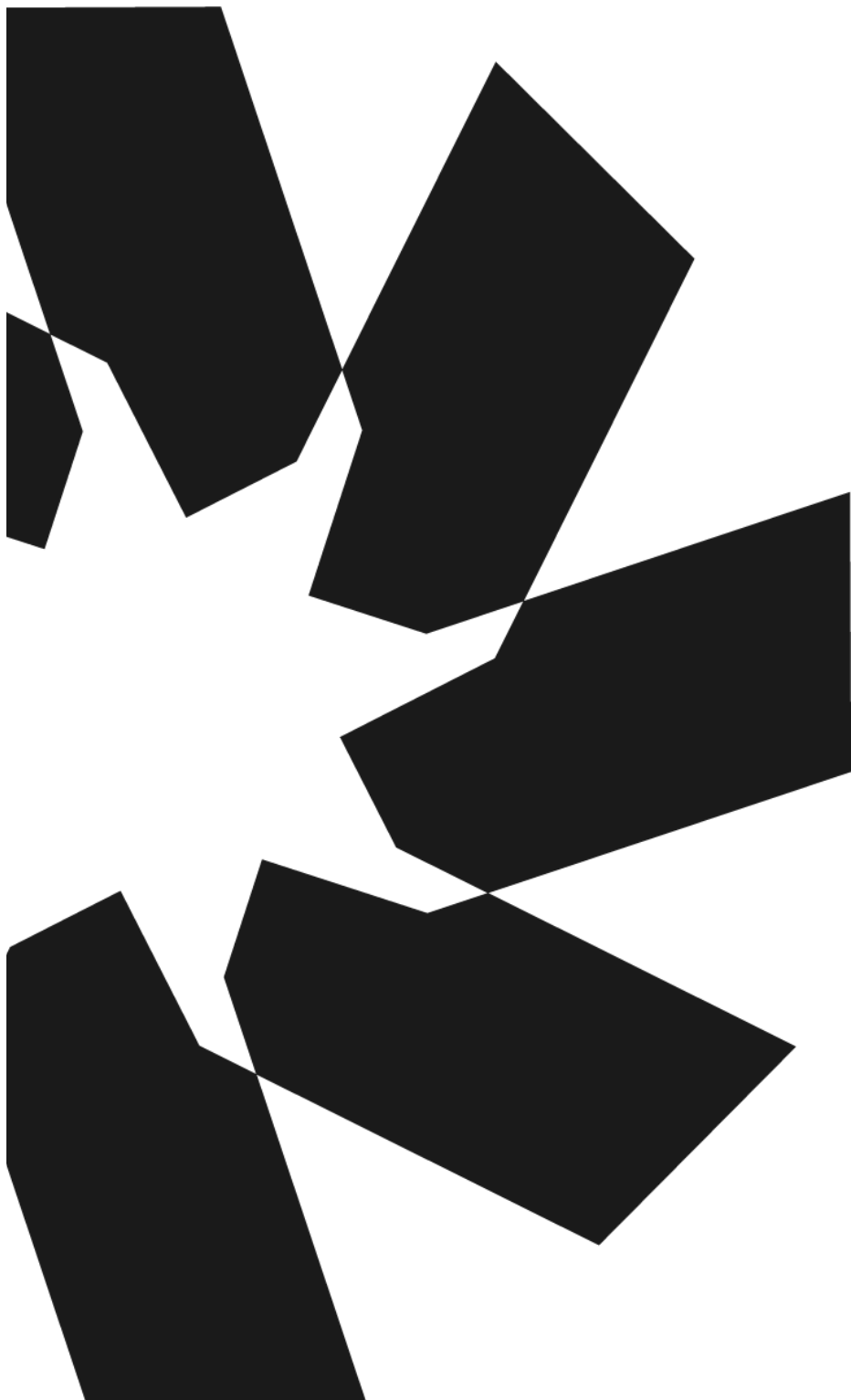
guez (Eds.), *Agroecología, ambiente y salud: Escudos verdes productivos y pueblos sustentables* (pp. 109-124). Fundación Heinrich Boll.

Verzeñassi, D., Enríquez, L., Vallini, A., y Keppl, G. (2022). Soberanía alimentaria, una estrategia terapéutica para recuperar la salud ante el avance del extractivismo agroindustrial. *Saúde em Debate*, 46(spe2), 316-326. <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E221>

Verzeñassi, D., Marino, D., Vallini, A., Alonso, L., Burguener, G., Enriquez, L., ... Möller, V. (2020). *La salud hecha un chiquero: Informe del impacto de la cría industrial de cerdos en la salud*. Fundación Rosa Luxemburgo.

Verzeñassi, D., Vallini, A., Fernández, F., Ferrazini, L., Lasagna, M., Sosa, A. J., & Hough, G. E. (2023). Cancer incidence and death rates in Argentine rural towns surrounded by pesticide-treated agricultural land. *Clinical Epidemiology and Global Health*, 20, 101239. <https://doi.org/10.1016/j.cegh.2023.101239>

Verzeñassi, D., Vallini, A., Möller, V., y Zamorano, A. (2023). Rol de los cuidados en los tiempos de la Geopolítica de la Enfermedad. En V. Shiva, *Tramando un nuevo rumbo* (pp. 67-80). RedEditorial.



La centralidad de los cuidados en la Transición Ecosocial

Corina Rodríguez Enríquez

Introducción

La cuestión del cuidado se ha ido posicionando como un tema central en la agenda feminista y, más ampliamente, en las agendas sociales. El horizonte de una sociedad que se construya en torno al paradigma del cuidado se alinea coherentemente con la idea de la transición hacia un pacto ecosocial que, reconociendo los límites planetarios y la *ecointerdependencia*,¹ proponga una nueva forma de organizar socialmente la reproducción socioambiental, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la vida.

Ello implica asegurar las condiciones para la satisfacción de las necesidades humanas, cuya definición es materia de debate, pero que, siguiendo a Doyal y Gough (1991) podemos considerar son aquellas –finitas, universales y no negociables– que garantizan una vida digna, segura y participativa, y resultan una condición necesaria para evitar daños graves como la enfermedad, el sufrimiento o la exclusión.² Además, la garantía de estas necesidades debería darse sin sobrepasar los límites ecológicos del planeta.³

Pensar a los cuidados en esta lógica implica revisar los contornos de la conversación actual sobre el tema, para profundizarla y ampliarla en línea con las transformaciones necesarias en relación con el Estado, el mundo del trabajo, la transición productiva y energética, y un modo de organización social centrado en lo común.

1 La *ecointerdependencia* refiere tanto a la interdependencia entre las personas –somos seres sociales que dependemos de otras personas (que también dependen de nosotrxs) para sobrevivir– y a la relación con la naturaleza, entendida como dependiente en el sentido de la necesidad que la humanidad tiene de la salud de los ecosistemas para sobrevivir (y, en el límite, de la necesidad material de la naturaleza, sin la cual no hay vida), pero también de la salud de las relaciones entre inherentes entre humanidad y naturaleza, entendidas como un todo indisoluble.

2 Según el marco conceptual propuesto por Doyal y Gough (1991), las necesidades humanas son limitadas en número y compartidas por todos los seres humanos. Sin embargo, su satisfacción depende de satisfactores culturalmente variables aunque objetivamente evaluables. En su formulación original, las dos necesidades básicas fundamentales son la salud y la autonomía personal.

3 Gough (2017) propone el concepto de *economía de bienestar ecológico*, que integra tres dimensiones i) las necesidades humanas universales, ii) la justicia social y iii) la sostenibilidad ambiental.

Los cuidados y la reproducción socioambiental

El concepto de cuidados es, en sí mismo, un concepto en disputa.⁴ Las visiones más restrictivas los definen como las actividades de asistencia directa a personas que, por su edad o condición física o mental, requieren apoyos para atender las necesidades de la vida cotidiana. En esta perspectiva, el cuidado queda restringido a una actividad interpersonal vinculada a la noción de dependencia. Esta mirada, más prevaleciente en las perspectivas anglosajonas, se fue ampliando y cobrando nuevos límites en el debate latinoamericano.

Aquí, la noción de cuidados refiere más ampliamente a aquellas actividades necesarias para la reproducción cotidiana de la vida, que involucran el cuidado directo de personas en condición de dependencia o no, pero que abarcan también el trabajo doméstico (imprescindible para que el cuidado interpersonal pueda suceder), la gestión de los cuidados (que se realiza cuando se combinan distintas fuentes de provisión de cuidados) y el autocuidado. En esta visión prevalece la idea que las personas no somos dependientes, sino interdependientes. Siendo seres vulnerables y no autosuficientes, todos los seres humanos necesitamos cuidados, de distintas características y de diversa intensidad, a lo largo de la vida.⁵

4 Parte de lo que sigue está desarrollado en Rodríguez Enríquez (2022). Toda definición de la noción de cuidados enfrenta el problema de sus límites o contornos. En el límite, “todo” puede ser parte del cuidado, en la medida en que contribuye a sostener la vida. En lo que sigue, no se establecen límites precisos, sino que se indican las dimensiones que debieran considerarse al plantear esos contornos, que pueden no ser absolutos e incluso definirse en función de objetivos o contextos específicos.

5 Como ya se mencionó, el contorno de qué se incluye en cada una de estas dimensiones es difuso. Por ejemplo, se entiende que algunas dimensiones básicas del cuidado de la salud forman parte de la noción más amplia de cuidado (como la asistencia a personas que cursan enfermedades temporales o crónicas), pero es más discutible que se incluya en el concepto las prácticas médicas. De igual forma, se puede considerar que la asistencia escolar de lxs niñxs en la primera infancia y el nivel primario es parte de la provisión de cuidados, pero es más controvertido incluir los niveles medios o superiores de educación. También, incluir el trabajo de cocinar el alimento diario en un hogar o en un centro comunitario parece entrar sin mayores disputas en la definición de cuidados, mientras que la provisión de viandas comerciales o la adquisición de comidas preparadas fuera del hogar resultan más debatibles. En síntesis, probablemente pueda haber consenso en algunos aspectos fundamentales que se consideran cuidados, dejando el debate abierto en los casos más difusos o controversiales.

Teniendo en cuenta este rasgo de vulnerabilidad, en el debate argentino (y latinoamericano), se entiende al cuidado como una necesidad –y podría considerarse una necesidad humana básica–. Asociada a esta idea, también existe acuerdo en considerarlo un derecho: el derecho a recibir cuidados, a brindarlos y a elegir los arreglos de cuidado que preferimos. El derecho al cuidado se articula con el conjunto de los derechos sociales y de los derechos de la naturaleza, que serían exigibles frente a un Estado Ecosocial.

Pero también se reconoce al cuidado como un trabajo, es decir, como una actividad que requiere tiempo y esfuerzo físico y mental. Las actividades de cuidado se dan en el marco de relaciones interpersonales, muchas veces mediadas por la familiaridad y el afecto. Este carácter “amoroso” del cuidado convive con la carga que representa en la vida de las personas que lo realizan, generalmente de manera no remunerada. Asimismo, existen los trabajos remunerados de cuidado, que se caracterizan por su escasa valoración social, expresada en bajos ingresos, nula protección social y precarias condiciones de empleo.

La dimensión del trabajo de cuidados alimenta la argumentación sobre su rol económico sistémico, que en una visión más reducida refiere a su función clave en la reproducción de la fuerza de trabajo, y en una mirada más amplia, a su papel en la reproducción social. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerados no solo garantiza la existencia cotidiana de la fuerza de trabajo presente, sino que además la exime –total o parcialmente– de asumir responsabilidades de cuidado con aquellas personas con las que convive. También asegura la supervivencia cotidiana de quienes ya han transitado su vida en el espacio de la producción (la fuerza de trabajo pasada) y de quienes lo harán en tiempos próximos (la fuerza de trabajo futura). Y es el trabajo de cuidados el que garantiza el bienestar efectivo de las personas, al mediar entre el acceso a bienes y servicios y su consumo efectivo.⁶

6 Picchio (2001) desarrolla, en diálogo con la perspectiva clásica de la economía, un marco teórico para dar cuenta del rol económico sistémico del trabajo de cuidados.

Desde esta perspectiva, se sostiene que la contribución que hace el trabajo de cuidados puede medirse en términos económicos, valorizando monetariamente el tiempo que las personas destinan al trabajo de cuidados no remunerado. En Argentina, esta estimación se realizó por primera vez hace algunos años, concluyendo que el valor monetario del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado equivalía, en 2019, al 15,9% del PBI, lo que significa una contribución mayor a la de cualquier otro sector económico, incluyendo la industria, el comercio y las actividades empresariales e inmobiliarias.⁷

Pensar la cuestión de los cuidados en el marco del Estado Ecosocial nos lleva a ampliar y complejizar esta mirada, incorporando la dimensión corporal y territorial de los cuidados, y pensar en términos de reproducción socioambiental. Para ello resulta útil el concepto de *cuerpo-territorio*, que nos permite articular la dimensión del cuidado de las personas, encarnado en sus cuerpos, con el cuidado de la naturaleza, de los territorios enlazados a esas vidas.⁸ “Cuerpo-territorio se convierte en una palabra inseparable, que expresa la imposibilidad de disociar el cuerpo individual del cuerpo colectivo, el cuerpo humano del territorio naturaleza” (Carrasco Bengoa y Rodríguez Enríquez, 2023, p. 15). Este concepto da cuenta de formas de vida arraigadas, donde se reconocen los vínculos entre los cuerpos y la tierra que se habita, así como las relaciones entre las personas y entre éstas y el conjunto del ecosistema.

Además, la noción *cuerpo-tierra-territorio* permite reconocer los puntos en común entre la explotación de los cuerpos humanos y la explotación de la naturaleza. Como señala Gago (2019):

7 DEIG (2020). Se utilizó como fuente para la estimación de la cantidad de tiempo destinado a este trabajo la información del módulo de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado relevado por el INDEC en 2013, y como “precio” el ingreso promedio de las trabajadoras de casas particulares, según la encuesta permanente de hogares (del cuarto trimestre de 2019).

8 Como señala Svampa (2021), la narrativa ancestral del “cuerpo-tierra-territorio” tiene su origen en la lucha de las mujeres indígenas de América Central contra los genocidios y los feminismos. Lorena Cabnal, referente y pensadora feminista guatemalteca, dio forma a esta mirada, destacando su potencia política y su dimensión espiritual.

La subordinación de las mujeres, de la naturaleza y de las colonias como lema de la “civilización” inaugura la acumulación capitalista y pone así las bases de la división sexual y colonial del trabajo... La tarea de actualización de esta clave de comprensión es la que hoy están llevando adelante las comunidades que enfrentan los megaproyectos extractivos. (pp. 95-97)

Este concepto refiere entonces a la defensa del territorio y a la resistencia a la desposesión. Permite advertir cómo la explotación de los territorios comunes implica violentar los cuerpos de las personas y del colectivo. Ayuda a reconocer, por ejemplo, que despojar del agua a una comunidad como consecuencia de una explotación minera, implica mayor tiempo de las personas –habitualmente de las mujeres– en la gestión del agua desde una fuente más lejana, con mayor esfuerzo físico, eventualmente con mayor costo económico y, probablemente, dificultando la organización del cuidado.

De esta forma, la noción de cuidados se amplía para dar cuenta no solo de los múltiples y variados trabajos de cuidado, sino también de prácticas como la agroecología, la soberanía alimentaria, el cuidado de las semillas y del agua. También incluye los trabajos de reparación en las zonas de sacrificio y los cuidados adicionales que requieren los eventos extremos producto del cambio climático.

Así, la dimensión de la interdependencia –la imposibilidad de sobrevivir sin las demás personas– se combina con la de la ecointerdependencia –la conciencia de ser parte de la naturaleza y evolucionar con ella–, y en este punto la mirada de la economía feminista se entrelaza con la de los ecofeminismos, particularmente en su versión latinoamericana, caracterizada por la praxis colectiva, la defensa de los territorios y la lucha contra los neoextractivismos (Svampa, 2021).

La organización social de los cuidados y la reproducción de las desigualdades

La noción de *organización social de los cuidados* (OSC) nos permite comprender la manera en que actualmente la sociedad resuelve sus necesidades de cuidado a través de la interacción de cuatro actores: los hogares, el Estado, el mercado y la comunidad.

Los hogares proveen cuidado mediante el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. El Estado lo hace a través de las políticas públicas de cuidado, que incluyen desde regulaciones (por ejemplo, las licencias por cuidado en el ámbito laboral) hasta los servicios de cuidado (educación inicial y primaria, atención de la salud, cuidados domiciliarios, etc.), pasando por transferencias monetarias vinculadas al cuidado (como puede interpretarse, por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo con sus condicionalidades en educación y salud, o la tarjeta Alimentar) y la infraestructura de cuidado (salas maternales, hospitales, pero también saneamiento y agua potable). El mercado provee cuidado ofreciendo servicios de cuidado mercantiles (por ejemplo, el trabajo doméstico remunerado, el cuidado domiciliario contratado a personas o empresas, la educación inicial de gestión privada o la atención de salud provista por instituciones médicas privadas). Por su parte, la comunidad ofrece cuidado a través de múltiples arreglos comunitarios (como los comedores comunitarios o los espacios colectivos de cuidado en barrios populares), pero también a través de la resistencia organizada a la expoliación en las llamadas zonas de sacrificio, o en la defensa del agua para la vida.

Desde miradas feministas y a partir de la evidencia –que por ahora sigue siendo parcial y fragmentada– se puede afirmar que, en su forma actual, la organización social de los cuidados es injusta y actúa como vector de reproducción de desigualdades. Es injusta porque las responsabilidades de cuidado están desigualmente distribuidas, tanto entre géneros como entre los distintos actores, y porque las

condiciones para cuidar y recibir cuidados varían según la posición de las personas en la estructura social y en la distribución territorial.

En grandes líneas, pueden señalarse las siguientes características que califican a la organización social del cuidado como injusta:

- La mayor parte de las necesidades de cuidado se siguen resolviendo en el ámbito doméstico de los hogares, y dentro de estos, a través del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que las mujeres e identidades feminizadas seguimos haciendo en mucha mayor proporción.
- La provisión pública de cuidado resulta insuficiente en su cobertura y calidad; está acotada a ciertas dimensiones del cuidado (por caso, provee más a niños y niñas que a personas mayores o con discapacidad) y difiere según las zonas territoriales (urbano y rural, pero también entre provincias y dentro de ellas).
- El mercado provee servicios de cuidado onerosos, accesibles solo para segmentos reducidos y privilegiados de la población.
- Las empresas, como parte del mercado en la OSC, atienden de manera muy parcial e insuficiente las necesidades de cuidado de sus trabajadores y trabajadoras (a través de las llamadas políticas corporativas de balance entre vida familiar y laboral).
- Las condiciones laborales de las ocupaciones del cuidado, aunque diversas entre sí, presentan alta incidencia de precariedad, informalidad y bajos salarios, particularmente en las tareas remuneradas en casas particulares y en la asistencia domiciliaria a personas. Además, son más vulnerables a situaciones de acoso y violencia, por su rasgo interpersonal y su realización frecuente en el ámbito privado de los hogares.
- La alta incidencia de población migrante –cuya condición legal, social y económica suele ser más desaventajada– incrementa la vulnerabilidad laboral en estas ocupaciones.
- La organización comunitaria del cuidado es clave para garantizar la supervivencia cotidiana de los sectores populares, así como la

resistencia al despojo en zonas territoriales específicas. Las tramas colectivas y comunitarias del cuidado emergen con fuerza en épocas de crisis económicas y emergencias ambientales. Sin embargo, las formas en que el cuidado se resuelve en experiencias comunitarias suelen padecer gran precariedad y vulnerabilidad, y muchas veces están sometidas a permanentes acosos y violencias por parte del poder que interpelan.

El carácter injusto de la OSC es además un vector de reproducción de desigualdades. Algunos ejemplos ilustran este argumento.⁹

El primero y, tal vez el más difundido, refiere a las brechas de género en el uso del tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo de 2021 (ENUT, 2021), tomando el tiempo con simultaneidad, las mujeres destinan en promedio 6,31 horas diarias a este trabajo, mientras que los hombres dedican 3,40. Cuando en los hogares existen demandas de cuidado (presencia de niños y niñas o personas mayores o con discapacidad), las jornadas diarias promedio de trabajo no remunerado se alargan a 8,59 horas para las mujeres y a 4,36 horas para los varones. Es decir, las mujeres destinan el doble de tiempo que los varones a las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas.

Estas desigualdades de género se potencian cuando se intersecan con las desigualdades socioeconómicas. Según la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2023, mientras las mujeres del quinto quintil (20% de los hogares con mayores ingresos) destinan en promedio 4,33 horas diarias al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, las mujeres que viven en hogares del primer quintil (20% de menores ingresos) dedican 7,50 horas a este trabajo.¹⁰ La intersección entre desigualdad socioeconómica y géne-

⁹ Para diagnósticos actualizados de la forma de la organización social del cuidado en Argentina y las desigualdades que implica, ver ELA y Unicef (2022); OIT y otros (2018); Faur y Pereyra (2018).

¹⁰ Esta desagregación no se encuentra disponible para la ENUT 2021.

ro encuentra una expresión contundente en el mundo del trabajo de cuidados no remunerado.

Estas brechas en el uso del tiempo para los cuidados tienen su correlato en las brechas de género del trabajo remunerado: las mujeres –en particular las más pobres, racializadas, de menor nivel educativo y con mayores responsabilidades de cuidado– siguen mostrando tasas de participación sustancialmente menores, mayores tasas de desempleo, están sobrerrepresentadas en sectores y actividades de baja remuneración, trabajan en mayor proporción en jornadas parciales y en la informalidad. Es decir, hay una relación directa entre la división sexual del trabajo de cuidados y la mayor vulnerabilidad económica de las mujeres.

Por ello, los cuidados han ido creciendo en la agenda feminista y los feminismos, que han avanzado no solo en proponer conceptos y marcos analíticos para pensar la cuestión, sino también han empujado acciones concretas para transformar la OSC y, más ampliamente, para discutir las bases de una sociedad diferente, centrada en los cuidados. En este sentido, el diálogo y la integración de la visión feminista en la propuesta de pacto ecosocial resultan especialmente potentes.

Un segundo ejemplo remite al acceso a servicios de cuidado. Según Unicef (2021), solo el 19,1% de los niños y niñas de 0 a 3 años accede a servicios de educación y cuidado. A ello se suma una gran disparidad por región (25% en la región pampeana y solo 7% en el NEA) y socioeconómica (39% de los niños y niñas del quintil de mayores ingresos, acceden a estos servicios frente al 12% del primer quintil, de menores ingresos).

Un tercer ejemplo se encuentra en el sistema de licencias laborales vinculadas al cuidado. El argumento principal es que en Argentina opera lo que podríamos llamar una “lotería de los cuidados”, donde el número ganador o perdedor depende del tipo de inserción ocupacional que se tenga. Si tomamos el caso de la licencia por maternidad, una

trabajadora registrada del sector privado puede acceder a una licencia de 90 días, mientras que una trabajadora pública provincial en Tierra del Fuego puede acceder a 210 días; en cambio, si se tiene la poca fortuna de ser una trabajadora independiente registrada (monotributista) o no registrada, no se accede a ninguna licencia.

Un último ejemplo se vincula con la dimensión de los cuidados comunitarios. Los estudios existentes demuestran que la colectivización de las tareas de cuidado no logra cuestionar la tradicional división sexual del trabajo ni el rol asignado a las mujeres como cuidadoras. Más bien, se vive como una forma de “maternidad ampliada”. Además, estas experiencias refuerzan la precariedad de las condiciones en que se desarrollan los trabajos de cuidado y la habitual insuficiencia de recursos para llevarlos a cabo (Bergel Varela y Rey, 2021).

Los sistemas integrales de cuidado

Para transformar esta situación, en la agenda regional y global se viene impulsando la estrategia de las 5 R, referidas a:

- 1) *Reconocer* el valor económico y social de este trabajo.
- 2) *Reducir* el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, para aliviar el peso de su carga.
- 3) *Redistribuir* las responsabilidades, los tiempos y los trabajos de cuidado, tanto entre los actores como entre los géneros.
- 4) *Remunerar* este trabajo, lo que implica algún tipo de compensación económica para quienes lo realizan sin remuneración, y remunerarlo de manera adecuada para quienes lo hacen en el marco de relaciones de empleo.
- 5) *Representar* la voz de quienes cuidan (tanto de manera remunerada como no remunerada), y también la de las personas que necesitan cuidados, para que puedan expresar el tipo de cuidados que desean recibir.

Para empujar esta agenda, el paradigma que se impulsa es el de los *sistemas integrales de cuidado*, que refieren a la implementación de

un conjunto articulado de regulaciones, servicios, transferencias e infraestructura que permitan garantizar el acceso de todas las personas a las prestaciones de cuidado que necesitan o desean, así como la posibilidad de ejercer su derecho al cuidado (a cuidar, ser cuidadas y elegir los arreglos del cuidado).

Estos sistemas no se construyen de la nada, sino sobre las trayectorias de las políticas de bienestar existentes, a las que se busca articular, integrar y completar con los dispositivos que se requieran. En los consensos regionales se propone que estos sistemas se construyan sobre la base de los siguientes principios:

- i) un enfoque de derechos humanos;
- ii) la responsabilidad principal del Estado de garantizar el derecho al cuidado en un marco de rendición de cuentas transparente;
- iii) la universalidad en el acceso y calidad de las prestaciones;
- iv) la inclusividad, que considere las múltiples y diversas necesidades de cuidado; y
- v) la potencialidad transformadora de las relaciones de género y de la división sexual del trabajo.¹¹

En términos de componentes, se propone que los sistemas integrales de cuidado definan una batería de intervenciones en función de identificar poblaciones prioritarias –habitualmente niños y niñas, personas mayores y con discapacidad, pero también personas trabajadoras remuneradas del cuidado–, y que establezcan el conjunto de regulaciones y servicios que puedan garantizar progresivamente el derecho al cuidado, desde estas poblaciones hasta la población en su totalidad. Las regulaciones, instituciones y políticas específicas¹² se definen según los contextos, las trayectorias de los Estados de bienestar, las posibilidades fiscales y los consensos políticos.¹³

¹¹ Un desarrollo más extenso de estos principios y de los componentes fundamentales del paradigma de sistemas integrales de cuidado puede encontrarse en Naciones Unidas (2024).

¹² Naciones Unidas (2024) también ofrece un buen resumen del tipo de regulaciones, instituciones y políticas que podrían conformar los sistemas de cuidado.

¹³ Varios países de la región ya se encuentran en procesos de construcción de sistemas de cuidados, siendo Uruguay el pionero, con avances sustantivos en Colombia, Costa Rica y República Dominicana,

Cuidados para afrontar el conflicto capital-vida y poner en el centro la sostenibilidad de la vida

Todo lo anterior puede contribuir a comenzar a desarmar algunos de los nudos de reproducción de desigualdad que se atan en la actual organización social de los cuidados. En efecto, redistribuir los tiempos de cuidado puede ampliar los proyectos de vida de las personas. Invertir en cuidados puede, simultáneamente, servir para garantizar el derecho al cuidado y dinamizar la economía. Políticas de cuidado que promuevan transformaciones culturales pueden acelerar procesos que habiliten relaciones sociales más igualitarias, desfamiliarizando y desfeminizando los cuidados.

Pero estos procesos encontrarán su límite si no se aborda de manera paralela el conflicto central de nuestras sociedades: el que enfrenta la lógica de acumulación de capital con la lógica de sostenibilidad de la vida.

Por caso: ¿cómo promover una mejor articulación entre las formas comunitarias de organizar el cuidado si, al mismo tiempo, se impulsa una estrategia de desarrollo que desplaza a las comunidades de sus territorios? ¿Qué sentido tendría promover mecanismos para redistribuir los tiempos de cuidado, que liberen tiempo de las mujeres para que puedan dedicarse, por ejemplo, a participar en el mercado laboral y en actividades económicas, si simultáneamente se sostienen lógicas productivas que generan poco y mal empleo? ¿Cómo construir instituciones de cuidado en el marco de un Estado capturado por privilegios corporativos? En fin, ¿qué horizonte tiene una agenda de los cuidados que aspire a poner en el centro la sostenibilidad de la vida, cuando imperan lógicas económicas ecocidas?

entre otros. En Argentina existió un proyecto de sistema integral de cuidados (Cuidar en Igualdad), elaborado durante la gestión de Alberto Fernández, que se presentó en el Congreso en 2022, pero que no prosperó en la discusión parlamentaria.

Enfrentar el *conflicto capital-vida* –entendido en sus dimensiones de capital-trabajo/capital-naturaleza/capital-vida– implica pensar una agenda de los cuidados que propicie la transformación no solo de la organización social de los cuidados, sino de todo el sistema que ha ayudado a sostener.¹⁴ Esto es, construir una sociedad centrada en los cuidados, que garantice la sostenibilidad de la vida a partir de un *pacto ecosocial transformador*.

Poner la sostenibilidad de la vida en el centro implica generar condiciones de posibilidad –materiales, sociales, políticas, subjetivas– para las vidas que se desean vivir. Supone construir nuevos horizontes emancipatorios que nos habiliten vidas que desear. También implica pensar una sociedad organizada desde otro régimen de afectividad, centrado en la empatía y la solidaridad, en lugar de la competencia y el individualismo. Supone romper con la desnaturalización que propone el capital, que busca soluciones tecnológicas artificiales que nos escinden y nos oponen cada vez más a la naturaleza. En definitiva, el paradigma del cuidado propone un nuevo paradigma civilizatorio.¹⁵

Poner la economía al servicio de la sostenibilidad de la vida –en contraposición a poner la vida al servicio del capital– implica rediscutir la propia noción de necesidades sociales, incluyendo prioritariamente las necesidades de cuidado de las personas y del planeta. Para ello, se requiere disputar la noción de bienestar basada en la maximización de consumo y propender, en cambio, a prácticas sociales y de consumo que demanden menos materia y energía.¹⁶

Una sociedad que ponga a los cuidados en el centro se ancla, entonces, en una reconfiguración de las lógicas de consumo, producción y reproducción. Requiere redistribución de tiempos y trabajos –productivos y

14 Para un desarrollo del concepto de conflicto capital-vida, ver Pérez Orozco (2014).

15 Agradezco a Maristella Svampa por esta idea.

16 Ver *Lineamientos para una Transición Ecosocial en Argentina*. Capítulo 2 en este volumen.

reproductivos de manera simultánea–, cuidados –en un sentido de empatía y corresponsabilidad social y ambiental– y recursos –materiales y simbólicos–. Demanda confrontar las narrativas dominantes, promotoras del individualismo y la competencia, y apostar, en cambio, por un futuro solidario y comunitario.

Avanzar en este sentido requeriría redefinir el actual paradigma de los sistemas integrales de cuidado como estrategia, y explicitar las vinculaciones entre la transición en la organización social de los cuidados y otras transiciones (del trabajo remunerado, energética, productiva, alimentaria, etc.). En ese sentido, se propone:

Ampliar la narrativa de las R para incluir:

- *R de revalorización de los cuidados*, ampliando la idea de que generan valor económico (lo que contribuye a la reproducción del capital) hacia la idea de que generan valor para sostener la vida.
- *R de realización*, entendiendo al trabajo de cuidados también como una actividad que da sentido a la vida propia en una clave de utilidad social.
- *R de reciprocidad*, para fortalecer la idea de los cuidados en clave de interdependencia y ecodependencia, y también de empatía y solidaridad.
- *R de reparación*, vinculada a la necesidad de reparar los daños infligidos en las comunidades y territorios, en las zonas de sacrificio y allí donde se producen colapsos localizados, consecuencia del cambio climático y del actual patrón de desarrollo extractivista.

Avanzar en la conformación de un Sistema Integrado Público y Comunitario de Cuidados, que articule con los otros componentes del Estado Ecosocial,¹⁷ y que incluya:

¹⁷ Lo Vuolo discute los componentes e instituciones que deberían conformar la base de un Estado Ecosocial, en línea con los *Lineamientos para una Transición Ecosocial en Argentina*. Ver capítulo 4 en este volumen.

- La *definición colectiva de los cuidados* a atender, de las prioridades y de las formas organizacionales, de manera que se respeten las visiones localizadas en torno al cuidado, así como las experiencias existentes, muchas veces invisibilizadas o no reconocidas.¹⁸
- El establecimiento de un *plan de inversión en infraestructura de cuidados*, con definición de prioridades sociales y territoriales, que respete las necesidades y formas de los cuidados en los distintos territorios, y que incorpore a las comunidades locales en su diseño.
- La implementación simultánea de *mecanismos de formación para la profesionalización de las tareas de cuidados*, junto con el reconocimiento de formas alternativas de cuidado (en particular, las comunitarias y las propias de las poblaciones originarias).
- La introducción de *formas sociocomunitarias* como las “manzanas del cuidado” o los “dispositivos móviles de cuidado”, que garanticen el acceso a servicios de cuidado en los territorios, de manera descentralizada y equitativa, así como espacios de respiro y descanso para las personas cuidadoras.
- La *garantía de condiciones de trabajo dignas* para las personas cuidadoras, mediante una remuneración adecuada de su trabajo y el reconocimiento de sus derechos laborales y de protección social.
- El *mapeo de experiencias comunitarias y asociativas de cuidados*, junto con la implementación de mecanismos de apoyo por parte del Estado (infraestructura, recursos físicos, transferencias monetarias, entre otros).

Articular con otras dimensiones de la Transición Ecosocial:

- *Redistribución de todos los tiempos*, conjugando la reducción de la jornada de trabajo remunerado con la ampliación y redistribución de las jornadas de trabajo de cuidado.¹⁹

¹⁸ Una versión revisitada de la experiencia de los Parlamentos Territoriales del Cuidado –organizados en torno al proyecto Cuidar en Igualdad– podría ser el germen de esta definición colectiva de las formas de la organización social de los cuidados. Sobre esta experiencia, ver Fraga y Rodríguez Enríquez (2025).

¹⁹ Los trabajos de cuidados entran en la categoría que Anigstein (capítulo 8, en este volumen) denomina “trabajos socialmente necesarios para una transición ecosocial”, en particular los “trabajos para

- Fortalecimiento de las *formas comunitarias y colectivas de producción y gestión alimentaria*, articulando formas cooperativas de producción de alimentos para la soberanía alimentaria con formas localizadas de distribución de estos.
- Articulación con un *sistema de salud público universal*, orientado a producir activamente las condiciones para proteger la salud y el buen vivir desde una perspectiva socioambiental, que gestione la salud en función de las necesidades territoriales y despatriarcalice la lógica médica.²⁰
- Articulación con una *reorganización educativa* que involucre transformaciones en los contenidos, en los espacios físicos, en la formación docente y en la extensión de las jornadas escolares.
- Fortalecimiento del desarrollo de *mapas georreferenciados del cuidado*, que permitan una reorganización en nodos de escalas poblacionales reducidas mediante la redistribución en la provisión de servicios de cuidados (incluido los servicios educativos, de salud, de apoyo en la vida cotidiana, de cuidados domiciliarios, etc.), en articulación con la transición urbana y territorial. Esto también favorece una transición energética justa y popular,²¹ al promover relaciones de proximidad que eviten traslados innecesarios y el consecuente uso de energía.²²

Así como una Transición Ecosocial implica visibilizar la deuda ecológica, de la misma forma el paradigma de los cuidados permite reconocer la *deuda de cuidados* que el sistema capitalista tiene centralmente con las mujeres y comunidades más vulneradas, que durante siglos han sostenido la vida en condiciones de precariedad. Construir una transición hacia una sociedad organizada en torno al paradigma de los cuidados es también una manera de dejar de reproducir esta deuda y, en cambio, garantizar la *reproducción ecosocial*.

la supervivencia". Como señala la autora: "no son trabajos nuevos, ni verdes, ni del futuro. Son oficios viejos amenaza dos por nuevas condiciones de supervivencia, que podríamos denominar extremas. Trabajos que se insertan en un metabolismo que pone en el centro los cuidados y el sostenimiento de la vida" (p. 13). Se asientan en una epistemología feminista que pone en cuestión la propia noción de trabajo y de productividad.

20 Ver *Reflexiones sobre la salud en un Estado Ecosocial*. Capítulo 5 en este volumen.

21 Ver *Lineamientos para una Transición energética justa y popular*. Capítulo 7 en este volumen.

22 Ver *Deuda ecológica y deuda externa: lineamientos y propuestas para la Transición Ecosocial en Argentina*. Capítulo 3 en este volumen.

Referencias bibliográficas

Bergel Varela, J., y Rey, D. (2021). *Fortaleciendo redes para sostener la vida: Los cuidados comunitarios en el contexto del Covid-19 [Estudio de caso]*. Fundación Lola Mora.

Bertinat, P., Blanco, G., Gutiérrez Ríos, F., Morero, B., y Scarpacci, M. (2024). *Lineamientos para una transición energética justa y popular*. Equipo Transiciones.

Carrasco Bengoa, C., y Rodríguez Enríquez, C. (2023). Introducción: diálogos posibles para ampliar miradas. En C. Carrasco Bengoa y C. Rodríguez Enríquez (Eds.), *Voces desde las Economías Feministas: resistencias, arraigos, cuidados* (pp. 17-40). Editorial Madreselva.

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género [DEIG]. (2020). *Los cuidados: un sector económico estratégico*. Ministerio de Economía de la Nación.

Doyal, L., y Gough, I. (1991). *A theory of human need*. Macmillan.

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género [ELA] y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. (2022). *¿Por qué Argentina necesita un sistema nacional integral de cuidados?* ELA y UNICEF.

Faur, E., y Pereyra, F. (2018). Gramáticas del cuidado. En J. I. Piovani y A. Salvia (Eds.), *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (pp. 497-534). Siglo XXI Editores.

Fraga, C., y Rodríguez Enríquez, C. (2025). Building a care system in Argentina: Transformative potential and persistent challenges. En M. Llanerías Blanco y D. Gock (Eds.), *Pandemic policies and resistance: Southern feminist critiques in times of Covid-19* (pp. 183-202). Bloomsbury.

Gago, V. (2019). *La potencia feminista: O el deseo de cambiarlo todo*. Traficantes de Sueños.

Gough, I. (2017). *Heat, greed and human need: Climate change,*

capitalism and sustainable wellbeing. Edward Elgar.

Lo Vuolo, R. (2024). *Lineamientos para la transición a un Estado Eco-Social en Argentina*. Equipo Transiciones.

Naciones Unidas. (2024). *Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible y Nuestra Agenda Común*.

Organización Internacional del Trabajo [OIT], Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC]. (2018). *Las políticas de cuidado en Argentina: Avances y desafíos*.

Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía*. Traficantes de Sueños.

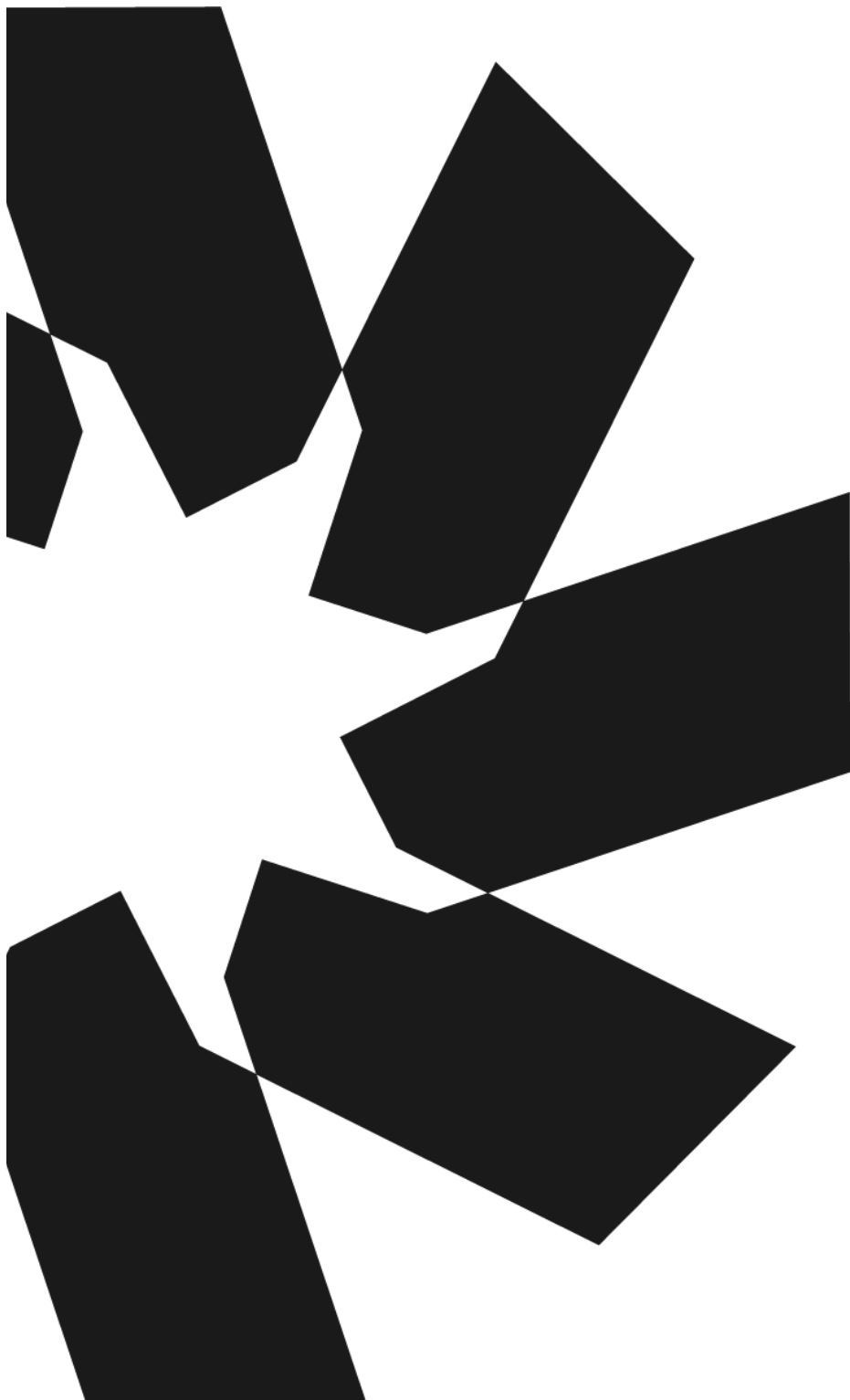
Picchio, A. (2001). *Un enfoque macroeconómico “ampliado” de las condiciones de vida*. Ediciones UB.

Rodríguez Enríquez, C. (2022). *Cuatro tesis económicas sobre los cuidados*. Proyección Económica, 18, 69-90.

Svampa, M. (2021). *Feminismos ecoterritoriales en América Latina: Entre la violencia patriarcal y extractivista y la interconexión con la naturaleza* (Documento de Trabajo No. 59). Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/11/DT_FC_59.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. (2021). *Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (MICS) 2019-2020*.

Verzeñassi, D., y Kepl, G. (2025). *Reflexiones sobre la salud en un Estado Ecosocial*. Equipo Transiciones.



Lineamientos para una transición energética justa y popular

*Pablo Bertinat, Gabriel Blanco, Felipe Gutiérrez Ríos,
Betzabet Morero y Martín Scarpacci*

Hacia una transición energética justa y popular

A nivel global, estamos atravesando una crisis social, económica, ambiental y política que demanda respuestas urgentes y radicales que apunten a una transformación general de la sociedad, orientada hacia horizontes de sostenibilidad y cuidado de la vida. La urgencia climática y la necesidad de reducir la dependencia de los combustibles fósiles en un contexto de fuerte desigualdad posicionan a las transformaciones energéticas en el centro de la discusión.

A partir de esta breve contextualización, entendemos que necesitamos elaborar nuevas narrativas transformadoras, pero sobre todo propuestas concretas de Transición Ecosocial justa y a nivel multiescalar.

Esto supone construir también una agenda de cambio *desde y para la Argentina*, mediante una perspectiva holística e integral, como venimos haciendo en sucesivos documentos desde el lanzamiento del Equipo Transiciones. Por eso, nuestra propuesta de Transición energética justa y popular se articula con las demás: el Estado Ecosocial, la sociedad de los cuidados y una transición social productiva, alimentaria, laboral y urbano-rural.

La *transición energética justa y popular* no solo implica cambiar la matriz de fuentes energéticas o decidir qué opciones tecnológicas adoptar, sino también discutir y transformar los patrones de producción y consumo, así como las relaciones de poder que los sostienen.

En este contexto, el proceso de transición energética justa y popular requiere pensar en un cambio radical del sistema energético, en línea con un nuevo modelo productivo y, consecuentemente, con un nuevo uso del territorio urbano y rural. Este sistema no se reduce a la producción y consumo de determinados volúmenes físicos de energía, sino que engloba la compleja interrelación entre las políticas públicas, los conflictos sectoriales, las alianzas geopolíticas,

las estrategias empresariales, los avances tecnológicos, la diversificación productiva, el tipo de uso de los suelos, las demandas sectoriales, los oligopolios, la relación entre energía y distribución de la riqueza, y la relación entre energía y matriz productiva, entre otros factores (Bertinat, Chemes y Forero, 2020).

Una visión convencional de las políticas energéticas las ubica como una política sectorial dentro de las políticas de desarrollo. En esta concepción dominante, un país define sus políticas de desarrollo, luego decide qué producir, cómo, para qué y para quién, y finalmente define las políticas sectoriales –incluidas las energéticas– que permiten llevar a cabo esas metas. Esta lógica asume la infinitud de los recursos y sumideros, chocando con la realidad de la crisis climática y las restricciones materiales. No existen fuentes energéticas ni materiales en condiciones infinitas. Muy por el contrario, los recursos son limitados, al igual que la capacidad de la biosfera para absorber los impactos del sistema energético. Por lo tanto, es imposible pensar en una transición energética sin un cambio conceptual y práctico del modelo productivo, asumiendo que la energía constituye una restricción clave para conseguirla.

Se necesita, entonces, un sistema energético que refleje nuevas relaciones sociales basadas en la democratización, desmercantilización, despatriarcalización, desprivatización, descentralización, desconcentración, desfossilización y descolonización del pensamiento, alineadas con los derechos humanos y los derechos de la naturaleza (Bertinat y Argento, 2022).

Un proceso global

Desde la Revolución Industrial, el consumo de energía per cápita se ha multiplicado casi nueve veces (Hughes, 2013). Más del 50% del combustible fósil consumido desde 1850 se ha quemado desde 1986, lo que demuestra un profundo cambio cultural en la manera

de satisfacer las necesidades humanas a través de la producción y consumo de bienes y servicios, especialmente reforzado por la urbanización del último siglo. En las grandes ciudades, el consumo energético está dominado por la movilidad, la creciente demanda de electricidad y una infraestructura diseñada para sostener niveles elevados de consumo. La inercia de estas prácticas humanas, así como la del espacio urbano-rural construido, tiende a mantenerse y reproducirse en el tiempo, impidiendo cambios de hábitos y naturalizando tanto las desigualdades como la cultura consumista de una parte de la sociedad. Estas fuerzas conservadoras se expresan como una problemática transversal que dificulta avanzar hacia modelos energéticos más sustentables, basados en recursos renovables.

El mercado impulsa el consumo continuo de nuevos productos, perpetuando un ciclo innecesario de producción y dispendio que genera una demanda constante de mayores usos de suelos y energía. Transformar estos patrones de consumo –que simultáneamente organizan el espacio– requiere un cambio significativo en la conciencia colectiva de la sociedad. La crisis climática global derivada de este modelo de desarrollo, sostenido en el uso de combustibles fósiles, necesita ser abordada de manera urgente, evitando soluciones superficiales que generan nuevas problemáticas socioambientales igualmente graves.

El uso de combustibles fósiles sigue su tendencia creciente a pesar de los diversos acuerdos internacionales, incluido el Acuerdo de París, firmado en 2015 durante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, lo que muestra una clara falta de voluntad política para la implementación de estos acuerdos. De hecho, en los últimos cincuenta años, los únicos períodos –aunque breves– en los que se registró una declinación temporal de las emisiones de gases de efecto invernadero de origen fósil fueron aquellos asociados a un decrecimiento de la producción de bienes y servicios causada por crisis económicas, financieras o políticas, como la crisis del petróleo a comienzos de los años setenta, la desintegración del bloque soviético

a principios de los años noventa, la crisis financiera de 2008 y la pandemia de Covid-19 en 2020.

El control de los combustibles fósiles por pocos países y grandes corporaciones multinacionales ha generado disputas y hasta enfrentamientos bélicos en las últimas décadas. Las alteraciones en la provisión y los precios del petróleo y el gas causadas por la guerra entre Rusia y Ucrania, así como el alza del precio de los alimentos en todo el mundo, son una muestra clara de esta situación.

En varios países industrializados y en algunos países emergentes, la necesidad de independizarse en materia energética, sumado a las demandas sociales para afrontar la crisis climática, está traccionando una incipiente transición desde los sistemas energéticos actuales hacia otros modelos basados en recursos energéticos renovables y sus tecnologías asociadas. Sin embargo, en la mayoría de los casos estos cambios no han mejorado las condiciones de acceso a la energía.

A nivel global, existen diversas formas de concebir la actual crisis ecológica. El crecimiento de los partidos políticos de ultraderecha ha legitimado discursos que niegan que el sistema económico actual sea el causante del calentamiento global. Al mismo tiempo, otros sectores del capitalismo global utilizan la crisis climática como una excusa para crear nuevos ámbitos de acumulación en torno a las renombradas energías “verdes” y la continuidad de algunos combustibles fósiles, como el gas, que también se intenta “enverdecer”. De esta manera se pretende que las relaciones de poder en torno a la energía tengan una relativa continuidad desde las fuentes fósiles a las renovables, perpetuando la concepción de la energía como un bien de cambio antes que como un bien de uso. Esta es una de las formas predominantes del discurso corporativo en torno a la transición energética.

En ese sentido, el debate en los distintos foros internacionales y las acciones que llevan adelante los países industrializados –y

muchos no industrializados– muestran que la transición energética iniciada es puramente tecnológica, sin abordar las causas profundas y multidimensionales de la crisis climática. Los países intentan sostener el mismo modelo de producción y consumo a partir de energías renovables y otras tecnologías que solo buscan evitar que las emisiones de gases de efecto invernadero lleguen a la atmósfera: una suerte de “carbonocentrismo” que ve a la crisis climática como una nueva oportunidad de negocios para los “dueños” de esas tecnologías, y la posibilidad de continuar con los negocios habituales que la globalización amplifica día a día. Esta transición tecnológica genera, a su vez, nuevas problemáticas socioambientales y disputas geopolíticas por los materiales e insumos clave para la fabricación de estas tecnologías, como la explotación de litio en Sudamérica, de coltán y cobalto en África, y de las llamadas “tierras raras” en distintos lugares del mundo. También generan fuertes conflictos en los territorios donde se desarrollan los proyectos de energías renovables.

A pesar del aumento exponencial en la producción y consumo de energía, un sector importante de la sociedad aún carece de acceso adecuado a este servicio. Más de 650 millones de personas no tienen electricidad y 2100 millones no cuentan con energías renovables para cocinar, lo que provoca más de 4 millones de muertes prematuras al año por contaminación del aire en interiores (IEA, 2024). Por otra parte, el consumo per cápita en los países de la OCDE –que representan solo el 18% de la población mundial– es cuatro veces mayor que en el resto del mundo. Valga como ejemplo que el consumo promedio de un habitante de Canadá es 50 veces superior al de uno de Bangladesh (Hughes, 2013). Sin embargo, no necesitamos ir tan lejos para apreciar las diferencias en el acceso y uso de la energía: si evaluamos las diferencias dentro de nuestro país, o incluso en una misma localidad, esa tendencia se reproduce. Es en este contexto energético global que se insertan los actuales debates sobre la transición energética en la Argentina.

Y en Argentina ¿cómo estamos?

El sistema energético argentino está dominado por la explotación y uso de petróleo y gas, recursos que representan el 84% del total de la energía primaria producida en la Argentina (Ministerio de Economía, 2023). El resto de la oferta energética se completa con la generación proveniente de centrales nucleares e hidroeléctricas y, más recientemente, de grandes centrales eólicas y solares, además de agrocombustibles basados en el cultivo de soja, maíz y caña de azúcar.

Este sistema energético, complementado por grandes obras de infraestructura para la generación, transporte y distribución de energía eléctrica, gas y otros combustibles, presenta algunas características a destacar. En primer lugar, los recursos y las herramientas para su transformación y aprovechamiento tienen un alto grado de concentración física y geográfica, lo que ha derivado en una gran concentración económica, financiera y tecnológica para poder extraerlos, convertirlos y darles uso. Solo algunas corporaciones multinacionales y nacionales disponen de esa capacidad. Esta concentración física, geográfica, económica y tecnológica se traduce en una alta concentración de poder político: el control de los recursos energéticos brinda a quien lo ejerce una capacidad de dominio en las relaciones sociales, debilitando así la soberanía del país en materia energética.

En segundo lugar, el sistema energético se encuentra altamente centralizado, con pocos actores que concentran la producción, el transporte y la distribución de la energía. Esta centralización genera oligopolios de gran poder que logran distorsionar el diseño de políticas públicas –incluidas las políticas tarifarias y de subsidios–, que deberían tener como objetivo reducir inequidades en el acceso a la energía y a los servicios que brinda, y no favorecer los intereses de determinados actores. La alta concentración y centralización del sistema energético ofrece un marco propicio para el abuso, la actuación por fuera de la ley o, lisa y llanamente, la corrupción, en desmedro

de las arcas públicas y de la sociedad en su conjunto; un problema del cual la Argentina tiene múltiples ejemplos.

En tercer lugar, el hecho de que tanto el petróleo como el gas se conciben como mercancías cuyos precios internacionales se definen a través de decisiones ajenas a las mayorías populares de la Argentina, pero que sí impactan en los precios locales de la energía y en el resto de los bienes y servicios producidos, pone al país en una situación de extrema vulnerabilidad, a pesar de contar con recursos energéticos en su territorio.

Finalmente, sostener una matriz energética primaria basada en combustibles fósiles –y así seguir contribuyendo a las causas del cambio climático– tiene connotaciones éticas difíciles de soslayar, más allá de cuánto hagan o dejen de hacer otros países para reducir sus propias emisiones o de condicionamientos externos que efectivamente existen.

A las emisiones causantes del cambio climático se le suman otros impactos socioambientales generados a lo largo de la cadena de producción del petróleo y el gas, los cuales derivan en conflictos de muy difícil o imposible resolución, pero que en lo inmediato deben atenderse y resolverse con la participación de las partes involucradas. Estas problemáticas se han agravado a partir de las formas de extracción de petróleo y gas, cada vez más complejas, menos eficientes, más costosas y de alto impacto socioambiental, como es el caso de la fractura hidráulica (*fracking*) en Vaca Muerta. La expansión de la frontera hidrocarbúfera con fines de exportación podría profundizar estos impactos al sumar nuevos pozos de extracción en Vaca Muerta, así como en otras formaciones no convencionales del continente o en plataformas del Mar Argentino.

La idea de convertir al país en exportador de energía para obtener divisas para el funcionamiento de la economía –e incluso para financiar la

transición energética como se reclama desde algunos frentes—, resulta problemática. Si bien la actual coyuntura internacional ha retrasado la transición energética a nivel global hacia formas de energías bajas en emisiones, la esperada aceleración de esa transición —en el marco de las agendas estatales para la descarbonización— implicaría una reducción en la demanda global de hidrocarburos y, por lo tanto, de los mercados para su exportación.

El contexto energético global, junto con los impactos socioambientales, las inequidades y las vulnerabilidades del sistema energético argentino, deberían ser razones suficientes para emprender la transición hacia un sistema diversificado tanto en recursos como en tecnologías; descentralizado en su administración y en la producción, transporte y distribución de energía; con mayor participación de diversos actores en las diferentes etapas y, por supuesto, bajo en emisiones de gases de efecto invernadero. Esta transformación requiere participación y aceptación social; para ello, la problemática deberá instalarse en la agenda pública a través de una estrategia comunicacional destinada a informar y concientizar a los distintos actores sociales.

Un último elemento para señalar del contexto es que las transiciones no son hechos excepcionales en el sistema energético argentino, sino procesos que han ocurrido en distintos momentos históricos. Así, hemos pasado de un sistema dominado por el consumo de leña al carbón, luego al petróleo y, actualmente, al gas. Esta modificación de las fuentes mayoritarias no ha implicado el reemplazo de las anteriores, sino el constante crecimiento del sistema. La mayor generación energética no ha significado una mejora en el consumo energético de la mayoría de las personas, sino que ha consolidado un modelo energético injusto. Además, los cambios no se han limitado a las fuentes: por ejemplo, el marco normativo fue modificado por reformas en concordancia con el modelo neoliberal adoptado en Argentina y la región a fines del siglo XX.

Desafíos y campos de acción para la transición energética justa y popular en Argentina

- Desafío 1. Disputar el poder corporativo en el sector energético

La estructura corporativa de los mercados de la energía en la Argentina atravesó múltiples procesos de transformación desde las privatizaciones de la década de 1990. En aquel período, el Estado cedió su posición monopólica a un conjunto de actores privados, incluyendo grupos económicos locales, bancos y empresas transnacionales. Hasta la salida de la convertibilidad en 2002, el capital extranjero ganó peso en estos mercados, a medida que los grupos nacionales reconfiguraban sus esquemas de negocios y vendían sus participaciones.

La crisis económica de fin de siglo y el abandono del esquema cambiario modificaron el escenario. Varias compañías extranjeras que prestaban servicios públicos abandonaron la actividad, y algunos capitales locales, apoyados por fondos de inversión, ganaron presencia en el sector. Como resultado, surgieron nuevos grupos nacionales y actores regionales con mayor influencia.

La pérdida del autoabastecimiento energético, junto con la recuperación del control de las acciones de YPF y el impulso de la explotación de yacimientos no convencionales en Vaca Muerta, marcó un nuevo proceso de reconfiguración corporativa. En este contexto, la inversión en hidrocarburos no convencionales avanzó a través de alianzas entre actores estatales y privados, tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, varios de estos procesos han sido cuestionados por la utilización de mecanismos de financiamiento y acuerdos estructurados en jurisdicciones de baja transparencia fiscal.

En términos generales, el sector ha tendido a concentrarse en un reducido número de actores con fuerte presencia en distintas ramas de la industria energética, desde la producción y comercialización

de hidrocarburos hasta la generación y distribución de electricidad. Para 2019, sólo diez grupos económicos explicaron el 75% de la facturación total del conjunto de las actividades del sistema energético nacional. Las compañías especializadas en crudo de Vaca Muerta incrementaron su control sobre el comercio exterior de este hidrocarburo, contando con ingresos sólidos en moneda extranjera y siendo, principalmente, transnacionales.

Esta profundización de la concentración del poder en el sector energético se sostiene en un marco normativo inalterado, diseñado bajo la lógica neoliberal desde las reformas de los años noventa. Las regulaciones vigentes no solo facilitaron privatizaciones, sino que promovieron la fragmentación y la aplicación de criterios de mercado a un sector que debería ser considerado un servicio público y un derecho. Estas leyes no han sido cuestionadas por ninguno de los gobiernos democráticos desde entonces.

Por lo tanto, es imposible pensar en la posibilidad de una transición energética justa y popular con los altísimos niveles de concentración del poder económico del sector. Este poder no solo se sustenta en la renta extraordinaria de las empresas, sino también en una intrincada maraña de relaciones con la administración pública nacional, las administraciones provinciales y hasta municipales, en muchos casos. Este tejido corporativo sostiene prebendas y subsidios que fortalecen el poder de las corporaciones.

- Campo de acción 1. Reestructurar y democratizar del sistema energético

Desprivatización del sector energético. Avanzar en un proceso de desprivatización en las diversas áreas del sector, colocando la prioridad en las empresas de distribución eléctrica y de combustibles como herramientas centrales para garantizar políticas de acceso a la energía. En este proceso también se deberá promover la recuperación de los activos

concesionados —como grandes hidroeléctricas y otras—, así como analizar nuevas formas jurídicas para la desprivatización que incorporen la posibilidad de otras formas de propiedad y gestión pública más allá de las clásicas empresas estatales.

Fortalecimiento de lo público-social. Es fundamental promover la construcción colectiva de la energía como un bien común, en vínculo con el entramado sociocomunitario existente —que incluye cooperativas, pueblos, comunas y otros actores sociales—.

Mapear el poder corporativo y modificar las políticas de prebendas y subsidios en todas sus formas a las corporaciones públicas y privadas del sector, fuente del poder corporativo. Este proceso permitirá pensar en las mejores herramientas para el financiamiento de la transición; el redireccionamiento inteligente de subsidios podría ser una de ellas. Transparentar el poder corporativo del sector energético es un paso sustancial para que su desarticulación dé lugar a la transformación.

Diálogo entre actores: consensos básicos. Es esencial establecer un diálogo franco y profundo entre todos los actores involucrados, a fin de alcanzar consensos que definan políticas, medidas específicas y mecanismos de implementación de las líneas de acción estratégicas orientadas a la desprivatización del sistema energético. Este diálogo debe promover la cooperación entre el Estado, el sector productivo (incluyendo empresas y trabajadores) y los actores sociales relevantes, en todas las etapas de la estrategia, con el objetivo de lograr un consenso amplio y avanzar hacia una planificación democrática del sistema energético.

- **Desafío 2. Infraestructuras para un nuevo modelo energético**

La transformación del actual sistema energético requiere de nuevas infraestructuras y el abandono de algunos de los proyectos existentes.

Estas infraestructuras se extienden a lo largo de todo el sistema, desde la extracción y refinamiento de hidrocarburos hasta el transporte y la distribución de combustibles. Si bien muchas de ellas pertenecen a empresas del sector privado, su salida de servicio anticipada representará un costo para el país en forma de activos varados, que deberán sustituirse por otras infraestructuras necesarias para el nuevo sistema energético.

Además de las infraestructuras pilares del sistema, se deben considerar los equipos, artefactos y otros dispositivos de uso generalizado en viviendas, comercios, industrias, transporte y otros sectores productivos, pensados y diseñados para el uso de combustibles fósiles, como los sistemas de calefacción residenciales o los vehículos de combustión, por mencionar solo dos ejemplos. Este equipamiento, en general de propiedad privada, también deberá ser reemplazado en un nuevo escenario energético sin presencia de combustibles fósiles. Este costo, directa o indirectamente, también recaerá sobre el país.

Una planificación ecosocial de la transición podría convertir estos costos en inversiones positivas, con la generación de nuevos emprendimientos productivos, de servicios y para el desarrollo tecnológico, con la consecuente creación de empleos. Al mismo tiempo, este tipo de planificación está obligada a poner fin a la creación de nueva infraestructura fósil, tanto por la necesidad de desescalar su uso como para evitar el riesgo de que la inversión pública se utilice en activos que finalmente queden varados por falta de demanda internacional.

Asimismo, las nuevas infraestructuras energéticas no solo deben ser vistas como elementos técnicos de sustitución, sino como herramientas para democratizar el espacio urbano y rural. Su diseño y distribución territorial puede materializar relaciones sociales más equitativas, promoviendo la descentralización de la generación y el acceso a la energía, fortaleciendo la autonomía de comunidades y territorios históricamente

marginados y asegurando que la transición energética no reproduzca desigualdades estructurales.

Por último, es prioritario que la transición energética y la ejecución de sus nuevas infraestructuras atiendan la situación de los trabajadores vinculados, directa o indirectamente, al sistema actual: desde los operarios en los pozos de extracción de petróleo y gas hasta el mecánico de barrio que arregla motores a combustión. Este tema fue desarrollado ampliamente en el insumo *Transformaciones del mundo del trabajo en contexto de crisis socioambiental*, elaborado por Cecilia Anigstein (2024) para el Equipo Transiciones.

- Campo de acción 2. Transformar el espacio construido: ordenamiento territorial, infraestructuras y movilidad

Ordenamiento territorial. Las ciudades contemporáneas, altamente energívoras, obtienen su energía de la depredación —más o menos distante— que proviene del “campo”, esto es, espacios operacionalizados para la extracción de energía en favor de los centros urbanos. Esto demuestra que la matriz energética, principalmente fósil, está irremediablemente interconectada con la organización de las actividades sociales en el espacio construido, tanto urbano como rural. Acortar distancias, disminuir flujos de materia y energía, ralentizar e igualar el consumo, democratizar y amplificar el tiempo de disfrute son algunas de las pistas transversales a seguir.

Construir colectivamente un nuevo marco normativo. Este marco debe tener eje en la desprivatización, democratización, desconcentración, desfosilización y desmercantilización de la energía. Es necesario impulsar la derogación del plexo normativo de privatizaciones y liberalización del sector energético, en particular de las leyes de mercado de los sectores hidrocarburífero y eléctrico, y desarrollar un nuevo marco basado en la construcción del derecho social de la energía.

Programa productivo y de infraestructuras. El sector de infraestructuras es clave para la transición. La mayor parte de las grandes obras se realizan con fondos públicos y, en muchos casos, son un ancla para consolidar un modelo de mal desarrollo. Grandes carreteras, infraestructura urbana, líneas de transmisión y distribución eléctrica y de gas, y puertos son algunos ejemplos de grandes obras que deberían ser discutidas en un contexto de transición.

Sistema de movilidad. Sin dudas el problema del transporte o la movilidad no debe ser restringido al modo o al tipo de combustible. Debemos poder discutir por qué, para qué y cómo se mueven las cosas y las personas, y pensar nuevos circuitos y paradigmas. Es necesario impulsar la producción de vehículos eléctricos destinados al transporte urbano colectivo de pasajeros y al transporte de cargas donde no llega el sistema ferroviario y/o portuario. Se debe reconstruir el sistema ferroviario público de cargas y pasajeros, reabrir y reacondicionar los talleres ferroviarios, y recuperar la industria naval y la marina mercante, enmarcando estos esfuerzos en un proceso de reconversión de las flotas hacia energías menos contaminantes.

- **Desafío 3. Desescalamiento fósil en Argentina**

La extrema concentración en el uso de combustibles fósiles en la Argentina es una tendencia estable a lo largo de la historia reciente. Durante las últimas cinco décadas, el gas y el petróleo han significado de manera constante cerca del 90% del total del sistema. Sin embargo, en ese periodo invirtieron su peso relativo: en 1970, el 71,4% de las fuentes primarias era petróleo, mientras que el gas significaba el 17,5%; en 2022, la relación se invirtió, con un 53% de gas y un 31% de petróleo. Esto se debe, fundamentalmente, a la masificación del uso del gas en los distintos sectores de consumo y a la base primordialmente térmica de la generación de electricidad del país, que ronda el 60%.

Esta dependencia fósil, sin embargo, ha permanecido invariable en tiempos de discurso a favor de las energías renovables. En ese contexto se desarrolló un discurso “puentista” sobre la transición energética, sostenido por distintos gobiernos y empresas. Su argumento central es que no es posible (o necesario) hacer una transición directa desde el carbón y el petróleo hacia las fuentes renovables, y que el gas puede funcionar como una fuente de transición, bajo el supuesto de que su combustión emite menos gases de efecto invernadero que el petróleo y el carbón.

El eje central de la explotación energética en Argentina durante los últimos lustros ha sido la explotación de recursos no convencionales cada vez más orientada al mercado externo. De hecho, el principal factor de desarrollo de Vaca Muerta –y, por ende, de la política energética actual– es exógeno (Kofman y López Crespo, 2022). Si en 2020 sólo el 10% de la extracción en Vaca Muerta tuvo como destino la exportación, en 2022 y 2023 ese promedio llegó a un 24%. Este aumento fue impulsado por el crudo no convencional, que en 2023 tuvo un crecimiento interanual del 26%, frente a una caída del 6% del gas no convencional.

Para avanzar en el desescalamiento fósil en Argentina dentro de una Transición Ecosocial es fundamental adoptar una estrategia integral que combine la reducción progresiva del uso de hidrocarburos con el fortalecimiento de alternativas energéticas sostenibles. Esto requiere una planificación a largo plazo que contemple la eliminación gradual de subsidios a los combustibles fósiles y su reasignación al desarrollo de energías renovables descentralizadas y comunitarias. Asimismo, es crucial establecer moratorias a nuevas exploraciones y explotaciones de petróleo y gas, evitando la expansión de la frontera hidrocarburífera tanto en yacimientos convencionales como no convencionales. Paralelamente, resulta indispensable implementar políticas de diversificación productiva que reduzcan la dependencia económica del sector

hidrocarburífero, impulsando empleos en áreas estratégicas para la transición energética (Anigstein, capítulo 8 en este volumen).

Esto requiere, a la vez, la modelación de escenarios energéticos posibles para la Argentina. Diversos trabajos muestran que existen otros modelos posibles para producir y consumir energía en el país (Blanco et al., 2020, 2022, 2023): sistemas energéticos diversificados tanto en los recursos como en las tecnologías utilizadas; descentralizados en su administración y en la producción, transporte y distribución, tanto de energía eléctrica como de combustibles para consumo final; y, por supuesto, con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

Por este motivo, la transformación del sistema energético debe pensarse, diseñarse e implementarse bajo una mirada sistémica, que permita analizar las potenciales consecuencias de cada política, medida o proyecto específico a través de las diferentes dimensiones del desarrollo.

Un sistema energético diversificado y descentralizado permitiría la integración de una mayor cantidad de actores en la toma de decisiones, favoreciendo la creación de nuevos emprendimientos, empleos y desarrollos territoriales, mitigando los impactos socioambientales negativos y potenciando los positivos. Las nuevas tecnologías aplicadas a la generación y uso de nuevas formas de energía contribuirían a mejorar la calidad de vida en las ciudades. En particular, la electrificación de la demanda residencial mejoraría la situación en materia de calefacción, cocción de alimentos y provisión de agua caliente sanitaria de los hogares que hoy no acceden al gas de red y consumen gas licuado de petróleo (GLP), leña u otros materiales combustibles, con los perjuicios para la salud que conlleva su uso en viviendas.

Los escenarios energéticos alternativos desarrollados en diversas experiencias muestran que existen alternativas a la matriz actual y que estas pueden incluir beneficios adicionales de profundo impacto para el conjunto de la sociedad.

- Campo de acción 3. Herramientas para la descarbonización

Proyección de escenarios energéticos compatibles con la descarbonización. Es esencial desescalar el uso de energías fósiles y establecer moratorias hidrocarburíferas, ya que, en un contexto de crisis climática, es indispensable reducir emisiones. Además, la expansión y las nuevas inversiones en combustibles fósiles pueden convertirse en activos varados. En este sentido, es necesario un plan integral para el desarrollo de las energías renovables que respete la licencia social y la sostenibilidad de la vida, debatiendo el rol del litio (entre otros) junto con sectores científicos y comunidades locales.

Herramientas para la evaluación y análisis sistémico de políticas, medidas y proyectos. Es imprescindible contar con herramientas para realizar evaluaciones sistémicas de las acciones propuestas, integrando las dimensiones socioambiental, socioeconómica y político-institucional, bases de una transformación ecosocial. El resultado de una evaluación sistémica es complejo y no genera comparaciones determinantes entre diferentes alternativas en el uso de recursos y tecnologías. Cada decisión presentará fortalezas y oportunidades que podrán ser potenciadas según el contexto y las actividades específicas, así como debilidades y amenazas que deberán ser mitigadas con la participación activa de los actores involucrados.

Producción de energía en forma distribuida y descentralizada. Mientras las grandes transformaciones del sistema energético están siendo discutidas, planificadas e implementadas, la producción de energía a nivel comunitario, residencial, comercial y en pequeñas industrias marca el camino que puede transitarse en paralelo, contribuyendo a la construcción de un nuevo modelo energético. Según algunos estudios, esta forma de producción, tanto eléctrica como térmica, podría abastecer entre un 25% y un 30% de la energía que se consume hoy en ciudades y pueblos. La generación de energía a escala pequeña, con una gestión descentralizada y a partir

de diversos recursos renovables y tecnologías, permite una participación mayor de actores, la creación de nuevos emprendimientos productivos, de empleos, así como de cadenas de valor locales y regionales. Entre las iniciativas básicas para alcanzar este horizonte se encuentran la incorporación de energía solar térmica en lugar de gas para el calentamiento de agua y climatización, la mejora de las condiciones térmicas de las viviendas, el aumento de la movilidad colectiva sobre la individual y el incremento de la producción y consumo de cercanías.

- **Desafío 4. Acceso a la energía**

Para promover una transición energética justa y popular, el acceso a la energía es esencial para el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales. La energía es crucial no solo en el ámbito doméstico –permitiendo acciones básicas como cocinar, refrigerar alimentos, disponer de agua caliente, iluminación y climatización–, sino también para el desarrollo de las comunidades, con impactos positivos en la salud, la educación, la comunicación y la integración social. Sin embargo, el modelo energético actual es insostenible y estructuralmente inequitativo, un aspecto que ha recibido menos atención en los debates sobre cómo transformar el sistema energético.

La transición energética no puede limitarse a sustituir una fuente de energía por otra sin cambiar el modelo de consumo actual ni redistribuir tanto la riqueza social como la energía. El espacio urbano-rural construido que conocemos es resultado de la energía fósil que lo produjo. Transitar hacia otras formas de producción, distribución, acceso y uso de la energía implicará inevitablemente producir otro tipo de espacio. La reconversión de la matriz energética exige revisar todo el sistema normativo-regulatorio y transformar actividades como el trabajo, la movilidad y el hábitat, incluyendo la vivienda, los espacios recreativos y los servicios e infraestructuras que sustentan

la vida contemporánea, sus prácticas y patrones de consumo. Sin embargo, si no se planifica la transición democráticamente, integrando los aspectos socioambientales y socioeconómicos, se reproducirán los mismos patrones de desigualdad social y depredación ambiental que hoy afectan a nuestros territorios y sociedades.

- Campo de acción 4. Producción y distribución energética descentralizada y acceso universal

Acceso universal a energía de calidad. Garantizar el acceso equitativo a la energía requiere reorientar el sistema energético hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Esto implica reducir el consumo superfluo en los sectores de mayor poder adquisitivo y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones de acceso para los hogares de bajos ingresos. Para ello, es imprescindible alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, priorizando a los sectores más vulnerables y asegurando una energía asequible y de calidad. Las políticas públicas deben centrarse en estos hogares, promoviendo medidas que mejoren la eficiencia de las viviendas, tanto para reducir el consumo como para aliviar la carga económica de las familias.

Para alcanzar estos objetivos, es fundamental democratizar la gestión de la energía, involucrando activamente a las comunidades locales y a los pequeños productores. Esto implica diseñar políticas energéticas a nivel local que empoderen a las comunidades, permitiéndoles participar en la producción y gestión de la energía. La remunicipalización de servicios públicos y la descentralización de la generación de energía diversifican las fuentes, reducen la dependencia de grandes corporaciones e impulsan la innovación y la resiliencia comunitaria.

- Desafío 5. Construir una visión de largo plazo del sistema energético

En el largo plazo, se aspira a un sistema energético que sea reflejo del modelo de desarrollo que se pretenda como sociedad y que

esté intrínsecamente integrado a él. Es necesario pensar una transición que asuma a la energía como una restricción al modelo productivo actual. Por lo tanto, se requiere un sistema energético que incorpore las fronteras planetarias, en el marco de nuevas relaciones sociales basadas en la democratización, desmercantilización, desprivatización, descentralización, desconcentración, desfosilización, despatriarcalización y descolonización del pensamiento, alineadas con los derechos humanos y en armonía con la naturaleza. Con este fin, será necesario fortalecer lo público, más allá de lo estatal, mediante la apropiación social y colectiva de la energía.

Se aspira a un sistema diversificado tanto en los recursos energéticos como en las tecnologías utilizadas; descentralizado en su administración y en la producción, transporte y distribución de energía; con mayor participación y cantidad de actores en sus diferentes etapas; y que garantice, en última instancia, el acceso equitativo a la energía. Un sistema necesariamente interconectado con la organización de las actividades sociales en el espacio construido, tanto urbano como rural y, por supuesto, bajo en emisiones de gases de efecto invernadero.

Esta reconversión implica revisar el sistema normativo-regulatorio y transformar la movilidad y el hábitat —incluyendo la vivienda, los espacios recreativos y las infraestructuras que sustentan la vida contemporánea, sus prácticas y patrones de consumo—. Sin dudas, esta transformación requiere participación y aceptación social, así como un sistema educativo que las sustente y un sistema científico y tecnológico al servicio de los cambios necesarios. Finalmente, una transformación de tal magnitud implica resignificar la percepción de desarrollo y de prosperidad, tanto individual como de la sociedad en su conjunto.

- Campo de acción 5. Fortalecer el sistema educativo y científico-tecnológico

Sistema educativo/académico. Las transformaciones necesarias requieren un sistema educativo que, por un lado, concientice sobre las relaciones permanentes e inevitables entre ecosistemas humanos y naturales, atendiendo a las acciones y los impactos que éstas generan, y, por otro lado, que capacite en las nuevas actividades que contribuirán a la transformación de los distintos sectores. Este conjunto de transformaciones demanda una formación multidisciplinar que incorpore en los trayectos formativos una mirada sistémica.

Sistema científico-tecnológico productivo. Es imprescindible contar con un sistema científico y tecnológico que aporte conocimiento no solo en materia tecnológica, sino también sobre prácticas de producción y consumo. El desarrollo tecnológico y la innovación deben ser instrumentos para reducir las desigualdades y mejorar la calidad de vida, y no únicamente para aumentar de la productividad en la producción de bienes y servicios. Es fundamental establecer mecanismos para que el conocimiento generado se transfiera al diseño de políticas públicas y a los procesos de toma de decisiones.

Estrategia comunicacional y sus implicancias. El proceso de transición energética –que afecta tanto la producción como el consumo– debe transformar las percepciones sobre el desarrollo y la prosperidad, generalizando las bases y los horizontes de la ecosociedad. Dado que se trata de un proceso de largo plazo, es necesario adaptar los mensajes diferenciados según el nivel socioeconómico y el estilo de vida de los destinatarios. Mientras algunos hogares deben reducir consumos superfluos, otros necesitan aumentar su capacidad de consumo para satisfacer sus necesidades básicas. Es vital comunicar la transición de manera efectiva, destacando la energía como un servicio esencial, para facilitar su aceptación y adaptación.

Conclusiones

La transformación del sistema energético en Argentina es impostergable. No se trata solo de cambiar fuentes de energía, sino de reorganizar profundamente la producción, distribución y acceso a la energía en función de criterios de justicia social y sustentabilidad. La urgencia es clara: miles de personas aún no acceden a un suministro de calidad, mientras que el actual modelo favorece la concentración económica y el avance de proyectos extractivos que profundizan las desigualdades.

En el corto plazo, es fundamental garantizar el acceso seguro y estable a la energía en los sectores populares, mejorando la infraestructura existente y corrigiendo las desigualdades en la calidad del servicio. Al mismo tiempo, es clave promover la descentralización de la producción y de la gestión energética, reduciendo la dependencia de grandes corporaciones y fortaleciendo la participación de comunidades y territorios en la toma de decisiones.

Sin embargo, estos cambios inmediatos no serán suficientes sin una transformación estructural de largo plazo. Una transición energética justa no puede sostenerse dentro del mismo esquema de concentración y mercantilización de la energía. Es imprescindible democratizar su gestión, reformar el marco normativo y articular la política energética con una planificación territorial que evite reproducir desigualdades y refuerce la soberanía energética.

Este proceso no solo es técnico o económico, sino profundamente político. Sin participación social y sin voluntad de modificar las estructuras de poder que hoy dominan el sector, cualquier intento de transición corre el riesgo de ser superficial y excluyente. La clave no está únicamente en el tipo de tecnologías que se implementan, sino en quién decide, quién se beneficia y qué modelo de desarrollo queremos construir.

Adicionalmente, como el proceso político de transición energética involucra múltiples actores –estatales y sociales– y escalas de acción –local, nacional y global– en un contexto geopolítico de grandes agitaciones, es necesario pensar estrategias multiescalares que consideren la disputa *interimperialista* en curso. Atender de cerca la reestructuración del orden global es indispensable para actuar de la manera más eficiente y de acuerdo con nuestros objetivos en un sistema mundial constituido por relaciones desiguales de poder.

El desafío es enorme, pero también resulta una oportunidad para repensar la relación entre energía, territorio y bienestar. La transición energética puede convertirse en un pilar para un país más equitativo y sustentable, un horizonte que solo podremos alcanzar mediante una construcción colectiva y con el compromiso de no dejar a nadie atrás.

Referencias bibliográficas

Anigstein, C. (2024). *Trabajadores y trabajadoras en el Estado Ecosocial*. Equipo Transiciones.

Bertinat, P., y Argento, M. (2022). Perspectivas sobre energía y transición. En M. Svampa y P. Bertinat (Comps.), *La transición energética en Argentina* (pp. 49-75). Siglo XXI Editores.

Bertinat, P., Chemes, J., y Forero, L. (2020). *Transición Energética. Aportes para la reflexión colectiva*. <https://transicion-energetica-popular.com/wp-content/uploads/2020/10/TransicionEnergetica-Reporte.pdf>

Blanco, G., y Keesler, D. (2020). *Elementos para una estrategia a largo plazo baja en carbono*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/UNICEN-Elementos-para-alcanzar-la-carbono-neutralidad-a-2050_2.pdf

Blanco, G., y Keesler, D. (2022). *Transición energética en la Argentina: Construyendo alternativas*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/DOC_UNICEN_FINAL_compressed-1.pdf

Blanco, G., y Keesler, D. (2023). *Transición energética: escenarios a 2050 para la Argentina. Posibles implicancias socioeconómicas y socioambientales, y primeros pasos para la transición*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2023/12/Transicion-energetica_Escenarios-a-2050-para-la-Argentina.pdf

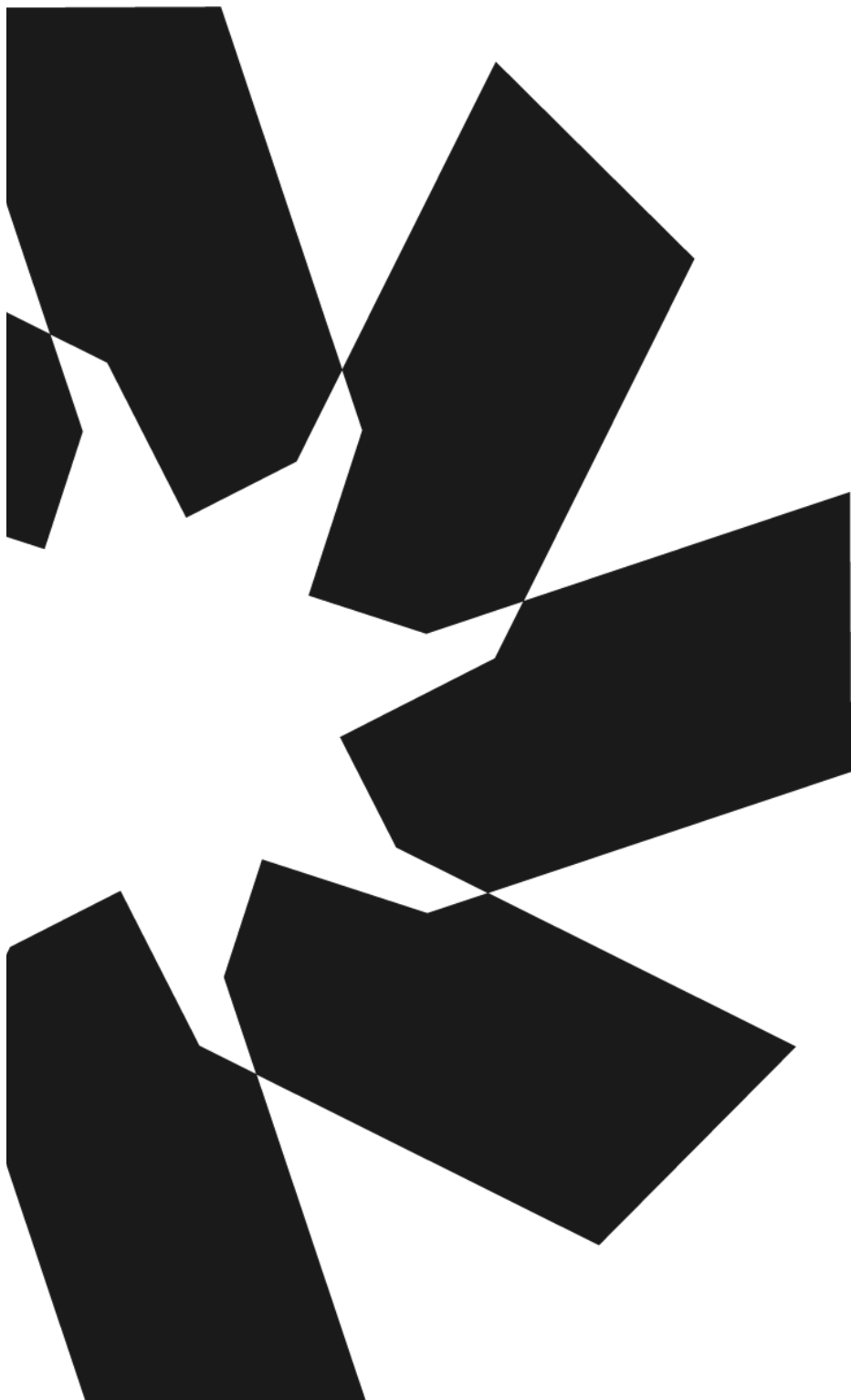
Hughes, D. (2013). *Drill, baby, drill: Can unconventional fuels usher in a new era of energy abundance?* Post Carbon Institute. <https://www.postcarbon.org/publications/drill-baby-drill/>

International Energy Agency [IEA], International Renewable Energy Agency [IRENA], United Nations Statistics Division [UNSD], World Bank, & World Health Organization [WHO]. (2024). *Tracking SDG 7: The energy progress report*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/43352>

Kofman, M., y López Crespo, F. (2023). *Anuario Economía de la*

Energía 2022. EJES. https://ejes.org.ar/wp-content/uploads/2023/04/Anuario-economia-de-la-energia-marzo-2023_compressed2.pdf

Ministerio de Economía. (2023). *Balances Energéticos Nacionales*. República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/planeamiento-energetico/balances-energeticos>



Trabajadores y trabajadoras en el Estado Ecosocial

Cecilia Anigstein

Introducción

El trabajo es inherente a la producción y reproducción social. No caben dudas de su importancia para la concreción de cualquier política de transición energética e industrial y, en un sentido más integral, ecosocial. Tampoco puede negarse el impacto severo que ya está provocando la crisis sistémica –en sus dimensiones social, política, económica y ecológica– sobre el conjunto de la clase trabajadora global, hoy notablemente exacerbada en Argentina bajo el régimen represivo y neocolonial de Javier Milei.

Los fenómenos climáticos extremos y la degradación progresiva de los ecosistemas condicionan el acceso al agua, los alimentos, la energía y la tierra. Crean escenarios propicios para la violación de derechos humanos, laborales y ambientales, el aumento de las violencias, y la impunidad corporativa y estatal.

La crisis socioecológica también deteriora y destruye los medios de producción y de subsistencia, los salarios y los empleos. Provoca desplazamientos forzados que comprometen la supervivencia de las personas migrantes por razones climáticas.

En todos los casos, se constata que las mujeres trabajadoras son las más afectadas por la policrisis. Sobre sus espaldas se carga la presión de una mayor demanda de cuidados e ingresos para sostener familias y organización comunitaria. La mayoría de las veces estos cuidados se realizan en condiciones dañosas y sin la infraestructura necesaria. Si bien la transición energética concentra el interés de la discusión –en tanto amenaza inminente para los mercados de trabajo del sector energético fósil–, los efectos ya registrados del cambio climático son, sin lugar a duda, de mayor gravitación, particularmente en el Sur global. Estos se traducen en una creciente pauperización y deterioro de las condiciones de vida y trabajo, así como de la salud y seguridad laboral de los pueblos.

En 2021 se registraron 1,6 millones de desplazamientos de personas desde sus hogares y comunidades debido a desastres ambientales en el continente, y para 2050 el número potencial de migrantes climáticos en América Latina podría llegar a 17 millones (Pisani, 2022). Entre 2016 y 2022, en Argentina se produjeron 74 mil desplazamientos internos por desastres climáticos; en el 94% de los casos, por inundaciones (OIM, 2023).

Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM, 2023), en 2022 las condiciones prolongadas de sequía en América del Sur tuvieron efectos rotundos en el sector agrícola, energético, del transporte y del suministro de agua. Al mismo tiempo, temperaturas excepcionalmente altas, baja humedad del aire y sequía provocaron incendios forestales sin precedentes. En Argentina, entre enero y febrero de 2022, se registró un aumento del 283% en los focos detectados en comparación con el promedio de 2001-2021, lo que además provocó un aumento de las emisiones de CO₂. En la cuenca del Paraná-La Plata, la caída de la producción hidroeléctrica en 2022 debida a los bajos caudales obligó a sustituir esta fuente renovable por combustibles fósiles.

En 2022, la región central de Argentina registró su año más seco desde que comenzaron los registros en 1960. Entre el 6 y 26 de enero, las temperaturas superaron los 40 °C en más de 50 ciudades –más de 10 °C por encima del promedio histórico–. Entre noviembre y diciembre del mismo año volvieron a registrarse temperaturas récord durante dos olas de calor consecutivas. Del 4 al 12 de diciembre, 24 estaciones meteorológicas superaron los 40 °C. En el peor momento de las condiciones de sequía (enero de 2022), unos 6,9 millones de cabezas de ganado se vieron negativamente afectadas por la menor disponibilidad de forraje, la falta de agua potable y el intenso calor, especialmente en las provincias del noroeste.

Los períodos de extrema sequía provocan la mortandad de animales que perjudica especialmente a los pequeños productores ganaderos, además de generar condiciones para incendios y daños al bosque nativo, fauna y flora silvestre. El 55% de la superficie del país se encuentra expuesta a procesos de desertificación, que representan el 50% de la producción agrícola y acogen a un tercio de la población nacional (OIM, 2023).

Aunque las condiciones de vida y trabajo son afectadas directamente por las múltiples crisis y transiciones que derivan del cambio climático y ambiental, la vía hegemónica de la transición energética en curso impone un paradigma tecno-corporativo que se reduce a la sustitución de la matriz fósil por una renovable con el único fin de disminuir las emisiones de gases y controlar el calentamiento global. Esta concepción parcial y descontextualizada sesga la evaluación de los riesgos e impactos sobre los mercados de trabajo, y sustenta un abordaje limitado según el cual las políticas deberían priorizar cómo conseguir que la destrucción y reconversión de empleos en el sector de la energía fósil sea compensada mediante la creación de nuevos empleos “verdes” en energías renovables. Entretanto, se movilizan “ayudas” para las “poblaciones vulnerables” afectadas por los fenómenos climáticos extremos.

Bajo esta concepción, organismos internacionales elaboran proyecciones estadísticas para intentar cuantificar la magnitud de los puestos de trabajo de la industria fósil que serán destruidos vis a vis los nuevos empleos verdes.¹ Pero la irrupción de una

¹ Los datos disponibles permiten inferir un mayor dinamismo y capacidad de creación de empleos en la industria de las energías renovables, en contraste con las industrias de petróleo y gas. Según la Agencia Internacional de Energía, en 2019, 8 millones de personas trabajaban en el sector del suministro de petróleo y 3,9 millones en el de gas. Los datos incluyen el empleo en la extracción, producción, transporte y refinación, los generados por la construcción de nuevas infraestructuras petroleras y gasísticas (IEA, 2023). Por su parte, las energías renovables (solar fotovoltaica, eólica, hidroeléctrica, entre otras) emplearon en 2023 a casi 16,2 millones de personas en el mundo, especialmente en Asia. Solo en China se concentra el 46% y otro 10% en Brasil. Al interior de las renovables, el sector de la energía solar fotovoltaica es el de más rápido crecimiento (IRENA & ILO, 2024). Considerando el empleo energético global (fósiles, renovables e industrias), la recuperación y el crecimiento del empleo pospandemia está traccionado por las industrias de las energías limpias, principalmente por la solar fotovoltaica, eólica, vehículos y baterías eléctricas (IEA, 2023).

conflictividad ecológico-distributiva delinea un mapa de los trabajos cuyas condiciones ya se encuentran bajo impactos rotundos de una crisis sistémica y multidimensional.

En contextos de colapsos climáticos y epidemiológicos, diversos estratos de los servicios – atención de la salud, cuidados de personas dependientes, defensa civil, bomberos/as y brigadistas, sector eléctrico, agua y saneamiento, telecomunicaciones o transporte– se tornan imprescindibles para garantizar la salud, la seguridad y la vida de la población. Al mismo tiempo, se agudizan las condiciones de precariedad preexistentes de estos y otros trabajos con mayor exposición a riesgos socioambientales, como los del sector de la construcción, la agricultura, la venta callejera o los servicios del turismo.

En paralelo, las reconversiones industrial-energéticas afectan directamente a quienes se desempeñan en la producción de hidrocarburos, la generación eléctrica, la fabricación de automóviles, el transporte o la extracción minera. La transición energética se acopla a un nuevo capítulo de la revolución industrial en la era de la digitalización. En la *hyper-factory* de Xiaomi (Beijing), por caso, androides fabrican un SU7 cada 76 segundos. La producción de estos vehículos eléctricos no solo está casi totalmente robotizada, sino que además se integra verticalmente sin externalizar ni un solo proceso (Otero, 2024). En algunos futuros imaginables, coexisten los robots con el transporte a tracción a sangre y la desindustrialización de regiones enteras.

En América Latina y Caribe, estos efectos se despliegan sobre una realidad del trabajo que tiene como rasgos estructurales la generalización de modalidades desprotegidas y precarias de inserción sociolaboral, y la persistencia de desigualdades ancladas en la opresión patriarcal, el racismo y el colonialismo. Argentina no es una excepción.

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 40% de la fuerza de trabajo global están en riesgo por la crisis

climática. Las trabajadoras y los trabajadores en condiciones de informalidad —principalmente del ámbito rural, del sector de la construcción, los pueblos indígenas y migrantes forzosos— son los más golpeados. Las estimaciones optimistas basadas en un aumento mundial de 1,5 °C indican que para 2030 se perderá el 2,2% de las horas de trabajo debido al estrés térmico, equivalente a una merma de productividad de 80 millones de puestos a tiempo completo.

De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OIT, en América Latina y Caribe, de concretarse la transición hacia una economía de cero emisiones netas para 2030, se destruirán 7,5 millones de empleos en electricidad fósil, extracción de combustibles fósiles y producción de alimentos de origen animal, sectores que representan la mayor contribución a las emisiones de gases fósiles en la región. No obstante, se estima que las nuevas oportunidades de empleo compensarán estas pérdidas: se proyecta la creación de un total de 22,5 millones de nuevos puestos de trabajo en la agricultura, la producción de alimentos de origen vegetal, las energías renovables, la silvicultura, la construcción y las manufacturas. Los resultados positivos en la generación de empleo tendrían el principal impulso en una modificación de las dietas y afectarían principalmente al sector agroalimentario. En este sector, se estima que 4,3 millones de empleos destruidos en serán compensados por 19,7 millones en agricultura (Saget, Vogt-Schilb, y Luu, 2020).

En el sector energético, se prevén 60.000 empleos menos en las centrales eléctricas de combustibles fósiles que podrán ser compensados por 100.000 puestos nuevos en energías renovables. Las pérdidas más importantes corresponden a la industria extractiva —el carbón, el petróleo y el gas—, colectivos laborales deberán afrontar el desafío de procesos de recalificación profesional que no supongan pérdida de derechos adquiridos.

En definitiva, la clase trabajadora está en la primera línea de exposición. La afectación implica tanto la destrucción como la creación

de empleos, cambios drásticos en los requerimientos de calificación y formación profesional, la reorganización de la producción y los procesos de trabajo, e importantes consecuencias que alteran las condiciones laborales, la salud y la seguridad en el trabajo.

Empleos y riesgos socioambientales

Resulta destacable que la amenaza general a la salud socioambiental es concomitante con el calentamiento global. El aumento de las temperaturas y el cambio en los regímenes de lluvias potencian las enfermedades transmitidas por vectores, como los mosquitos o las garrapatas responsables de la propagación del dengue, la malaria, el zika, el chicungunya o la enfermedad de Lyme. Tanto las sequías como las inundaciones –eventos cada más frecuentes y extremos– dañan los cultivos y reproducen las plagas, afectando además al ganado que depende de ellos.

Cuando ocurren eventos climáticos extremos como ciclones o inundaciones, las personas corren el riesgo de entrar en contacto con agua contaminada y contraer enfermedades mortales que se transmiten por el agua, como el cólera o la hepatitis. Asimismo, las altas temperaturas crean mejores condiciones para que se propaguen patógenos que causan enfermedades diarreicas. Entre las enfermedades relacionadas con el calor, las más preocupantes son el estrés térmico y los golpes de calor. Aquellas personas que ya padecen enfermedades cardíacas, renales o pulmonares son más vulnerables a las olas de calor.

Los incendios forestales son eventos que contaminan el aire y pueden provocar ataques cardíacos y accidentes cerebrovasculares. Asimismo, el acercamiento de la fauna salvaje a la población por la destrucción de sus hábitats favorece el desarrollo de enfermedades zoonóticas, que pueden desencadenar pandemias, como la del Covid-19.

Por cierto, estas dolencias no pueden ser analizadas al margen de la epidemiología ocupacional. Para quienes viven de los ingresos que obtienen de sus trabajos no hay alternativa: enfrentan una disyuntiva trágica que compromete el derecho a la existencia, ya que deben exponer su salud y seguridad a los riesgos ocupacionales o perder la fuente de ingresos que sostiene su hogar, especialmente cuando las modalidades de inserción laboral son frágiles, desprotegidas, informales o precarias.

La pandemia del Covid-19 dejó al desnudo que el mercado –en particular, los sectores más concentrados del capital–, lejos de contribuir con soluciones, suele ser parte del problema. En Argentina los sistemas de salud pública fueron la principal –sino la única– barrera real contra el avance del virus. Con infraestructuras y capacidades corroídas por décadas de políticas neoliberales, las trabajadoras y los trabajadores de la salud garantizaron las tareas de prevención y atención, en un marco de falta de personal, escases de insumos y elementos de protección, pésimas condiciones laborales, jornadas extenuantes y salarios insuficientes. Mientras tanto, las trabajadoras sociocomunitarias de los barrios populares garantizaron la alimentación de miles de personas cuyos ingresos disminuyeron brutalmente como consecuencia de las medidas sanitarias de confinamiento y aislamiento, la recesión económica, los despidos y las suspensiones.

Los trabajos socialmente necesarios para una Transición Ecosocial

Con este escenario, y considerando que las transformaciones en el trabajo resultan cruciales para concretar una Transición Ecosocial popular, en este escrito se presentan algunos lineamientos generales discutidos al interior del Equipo Transiciones, asociados con un diagnóstico común de situación² y con una redefinición de la noción de trabajo. Distinguimos aquí continentes del trabajo emergentes que

² Ver *Lineamientos para una Transición Ecosocial en Argentina*. Capítulo 1 en este volumen.

son medulares para las políticas de adaptación a la crisis socioecológica, la asistencia en desastres y eventos extremos, y el sostenimiento de la vida, así como también para la transformación del perfil metabólico –principalmente, la transición energética y alimentaria–. No son trabajos nuevos, ni verdes, ni del futuro: son oficios viejos amenazados por nuevas condiciones de sobrevivencia, que podríamos denominar extremas. Trabajos que se insertan en un metabolismo que pone en el centro los cuidados y el sostenimiento de la vida. La selección no es exhaustiva ni agota las reflexiones al respecto; se presenta como ejercicio y programática provisional.³

La construcción de un Estado Ecosocial supone una reforma fiscal progresiva que redistribuya la producción social y los excedentes gravando la renta, y que garantice un ingreso universal para asegurar la satisfacción de necesidades básicas a toda la población. Estas son condiciones necesarias, pero no suficientes. También es necesario construir una sociedad de los cuidados e impulsar una reforma laboral integral que redistribuya radicalmente el tiempo y los frutos del trabajo productivo y reproductivo bajo principios de dignidad, estabilidad, seguridad social, igualdad y equidad de género, salud y seguridad ocupacional, cogestión y diálogo social, reconocimiento de saberes, promoción de nuevos oficios y formación profesional, en ámbitos laborales libres de violencias y discriminación.

¿Cuáles son los trabajos cruciales y esenciales para una transición con justicia social y ambiental? ¿Las transformaciones en los sistemas energéticos y los modelos productivos pueden contribuir, al mismo tiempo, a una redistribución en clave feminista de las horas de trabajo productivo y reproductivo, y al reconocimiento y dignificación de trabajos sin derechos, no reconocidos o no remunerados? ¿Es posible una transición intensiva en trabajo, con reducción de la jornada laboral, que ponga a la tecnología al servicio de los derechos humanos y de la naturaleza?

³ Ver *Lineamientos para la transición hacia un Estado Ecosocial en Argentina*. Capítulo 4 en este volumen.

Tres narrativas contrahegemónicas interpelan la definición del trabajo y configuran sus continentes en el marco de la transición.

La primera narrativa impulsa la *desprivatización y desmercantilización de la energía y los bienes comunes naturales*. Se articula como crítica al desarrollismo extractivista y distingue, en el perfil metabólico societal, las actividades que están en la base del derecho a la existencia, la producción y reproducción socioambiental sostenible, los derechos de la naturaleza y la justicia social y ambiental. Revaloriza los trabajos del sector de los servicios públicos y el acceso universal y democrático al agua, la energía, los alimentos, la salud, la educación, el arraigo territorial, la producción y el consumo artístico, cultural y deportivo; la religiosidad y la ancestralidad; promueve la soberanía alimentaria, la agroecología, las tareas de conservación y remediación ambiental, la economía circular y la digitalización e inteligencia artificial al servicio del bienestar general y la paz.

La segunda narrativa perfora y difumina la *noción de trabajo desde la epistemología feminista*. Reconoce y jerarquiza los trabajos esenciales para el sostenimiento de la vida, remunerados y no remunerados, familiares o comunitarios. Repone la reciprocidad, la interdependencia, los afectos y la diversidad de género, así como lo territorial y comunitario, por sobre las concepciones hegemónicas de productividad capitalista del trabajo asalariado masculino y del contrato patriarcal que establece su división sexual, técnica e internacional. En la Argentina actual, esta perspectiva se materializa de manera translúcida en las experiencias asociativas de los feminismos populares: comedores y espacios comunitarios de cuidados, hogares y casas de abrigo para las víctimas de la violencia machista, agroecología campesina, reciclaje o urbanización y autoconstrucción de viviendas cooperativas.

La tercera narrativa se asienta en el principio de deuda ecológica y en la integración y soberanía de los pueblos, como crítica desde el Sur a la

orientación neocolonial de la transición energética en clave corporativa que está en el centro de la disputa geopolítica actual.⁴ Jerarquiza las políticas de adaptación por sobre las de mitigación del cambio climático. Promueve políticas de prevención y gestión del riesgo frente a eventos climáticos extremos y sus consecuencias sobre la salud de personas y ecosistemas, lo que incluye, naturalmente, la ocurrencia de brotes pandémicos. Aquí es clave el financiamiento de políticas de adaptación y fortalecimiento vinculadas con la defensa civil, la inversión pública en infraestructura vial, energética y de telecomunicaciones, el brigadismo forestal como servicio público y como autoorganización comunal, las demandas de las comunidades educativas locales y la promoción primaria de la salud. Comprende también la formación y adaptación a reconfiguraciones laborales que reclaman reconocimiento y participación del movimiento de trabajadores/as organizados y los sindicatos.

Con esta brújula, diferenciamos los trabajos que tienen como finalidad la producción de un excedente económico de aquellos trabajos cuya finalidad es la satisfacción de necesidades ecosociales para una subsistencia digna.

Los trabajos productivos y reproductivos cuyo fin es el sostenimiento de la vida y la subsistencia familiar, comunitaria y socioambiental comprenden segmentos asalariados y no asalariados diversos, en buena medida controlados por el patriarcado y el colonialismo. Suelen tener una doble condición: por un lado, ejercen una reciprocidad que hace posible la existencia común; por otro, son una fuente de superexplotación laboral no regulada. Por eso representan una gran presencia emergente y una diversidad de formas coercitivas de trabajo que el capital succiona bajo jerarquizaciones y violencias sexistas y racistas. Paradójicamente, también constituyen procesos materiales y narrativas contrahegemónicas centradas en lo común, el cuidado, la interdependencia y la redistribución bajo los criterios de

⁴ Ver *Deuda ecológica y deuda externa: lineamientos y propuestas para la Transición Ecosocial en Argentina*. Capítulo 3 en este volumen.

justicia social y ambiental, y de soberanía alimentaria.

En el otro extremo, el vértice de los trabajos cuya finalidad es la acumulación de excedentes combina la tradicional explotación del trabajo asalariado con extractivismo y expropiación. Tal vez el ejemplo más ilustrativo es el de los trabajadores de los hidrocarburos y la minería, en particular en sus formas extremas, que combinan altos niveles de participación masculina y productividad laboral, salarios por encima del promedio, jornadas laborales intensas y prolongadas, exposición muy alta a riesgos ocupacionales e impactos severos en la salud.

Entre estos dos continentes —contradictorios pero interconectados— que asumen los trabajos se interponen relaciones de dominación, propiedad, instituciones y disputas narrativas. También transcurren conflictos anclados tanto en luchas ecológicas como distributivas.

Una programática que pretenda construir una vía de transición con justicia social no puede pasar por alto estas jerarquizaciones internas y tensiones que atraviesa el mundo del trabajo y sus continentes. Así como tampoco es posible que ninguna transición transcurra sin conflictos ni contradicciones. Desandar las fracturas que dividen al trabajador estable del precario, las brechas salariales de género o la discriminación racial en el ámbito laboral es tan importante como disminuir las emisiones de gases fósiles o los desechos en los procesos de trabajo.

Reconocer, proteger y dignificar a estos continentes laborales exige el diseño de políticas específicas que atiendan las particularidades de cada subsector, pero implica, fundamentalmente, una jerarquización social del empleo público estatal, del cooperativismo y de la economía popular. Casi como subsuelo del mercado laboral tradicional, los trabajos necesarios para el sostenimiento de la vida se caracterizan por altos niveles de feminización, precariedad e informalidad,

pero también por la persistencia de salarios deprimidos, el deterioro de las condiciones laborales y los impactos psicofísicos que experimentan quienes se desempeñan en estos sectores.

En el ámbito público estatal, la prestación de servicios que garantizan la protección social adaptativa implica necesariamente la ampliación de los planteles y la construcción y mejora de infraestructuras y equipamientos. Por su parte, la economía popular organizada precisa de ingresos complementarios que subsidien sus actividades sin fines lucrativos, mientras que a nivel productivo sectorial las experiencias asociativas y cooperativas requieren acceso a crédito, apoyo técnico y mercados protegidos.

Una tipología de trabajos socialmente necesarios para la construcción de un Estado Ecosocial y una sociedad del cuidado que garantice el derecho a la existencia exige un inventario denso y actualizado de la clase trabajadora en sus distintas composiciones.

Lo que se presenta a continuación es tan solo un ejercicio provisional, debatido también en el Equipo Transiciones:

Trabajos para la supervivencia

Comprende todas las actividades necesarias y esenciales para el sostenimiento de la vida y los cuidados en casos de eventos extremos, coyunturas críticas o colapsos localizados, tales como olas de calor, inundaciones o desprendimientos de tierra, tormentas de viento o huracanes, sequías extremas, brotes epidémicos o derrames contaminantes. La efectividad de la respuesta por parte de los colectivos laborales que se activan en estos acontecimientos depende de distintos factores: magnitud de las dotaciones, equipamiento e infraestructura adecuados, medidas de protección personal y colectiva suficientes, formación profesional continua, condiciones de trabajo, ingresos, descansos y retiros acordes con la naturaleza de su trabajo.

Sin lugar a duda, asumen un carácter crítico tanto el sector de trabajadores y trabajadoras de la salud pública, mutual o comunitaria, como los sectores involucrados en el cuidado de personas dependientes, sean estas actividades remuneradas o no remuneradas, públicas, de la economía popular o familiares. Esto incluye los establecimientos educativos y el trabajo sociocomunitario que realizan mayoritariamente las mujeres en comedores y ollas populares, como agentes sanitarios o como promotoras socioambientales.

Pero también, y no menos importante, brigadistas forestales profesionales y comunales, bomberos, planteles que garanticen la prestación y/o reparación de los servicios de energía, agua y saneamiento, la distribución de alimentos y agua potable, el personal de defensa civil, el transporte de pasajeros, la infraestructura, los servicios públicos, las telecomunicaciones, la recolección de residuos o la seguridad.

Trabajos para la reproducción y adaptación

Abarcan un amplio conjunto de actividades vinculadas principalmente con la reproducción social, cuyo propósito es la satisfacción de necesidades básicas bajo las nuevas condiciones climáticas y en potenciales contextos de escasez o acceso intermitente a la energía o el agua. Se trata principalmente de oficios y profesiones con fuerte anclaje en el territorio, que se concretan en entornos locales o descentralizados, aunque no necesariamente deba ser así en todos los casos. Pueden inscribirse en procesos de democratización radical de la subsistencia en la medida en que socializan saberes y oficios, y movilizan la reciprocidad. No pueden pensarse al margen de las políticas de transición, sino que están fuertemente interconectados con ellas. Implican, además, reconfiguraciones en los modelos productivos, los patrones de consumo y la urbanización, la movilidad y el transporte de personas y cosas.

Se destacan los mecanismos comunales de gestión del agua, el sa-

neamiento, la energía y la separación, recolección y tratamiento de residuos sólidos. También el impulso de la planificación urbana y la construcción sustentable, cooperativa y resistente a las nuevas condiciones del ambiente y el clima. Es prioritario garantizar condiciones de habitabilidad dignas al conjunto de la población; por lo tanto, las viviendas e infraestructura en barrios populares, escuelas, centros de salud o espacios comunitarios encabezan la lista de sectores críticos hacia los cuales deberían dirigirse los esfuerzos.

Las políticas de adaptación en una Transición Ecosocial deben dejar atrás el paradigma de la obsolescencia programada. Por ello, aumentará fuertemente la demanda de servicios de reparaciones y reciclado, fomentando la creación de nuevos oficios y la incorporación masiva de fuerza de trabajo calificada. Esto podría tener un efecto dinamizador sobre la economía circular y exige el despliegue de políticas de formación profesional y capacitación.

En tercer lugar, pensar la adaptación en la transición que proponemos se vincula también con la promoción de servicios y ventas en mercados locales y regionales de cercanía, la industria manufacturera sostenible, la generación, transporte y distribución de energías renovables y, por supuesto, el transporte intermodal de pasajeros y de cargas.

Trabajos para la transición

Comprende los empleos vinculados directa o indirectamente con la energía, la agricultura y ganadería, los usos del suelo y otras actividades relacionadas con la producción de alimentos, la agroecología, la ganadería y la pesca regenerativa, así como la conservación de bosques nativos. Energía, agua y producción de alimentos resultan claves en la transición por varios motivos. En primera instancia, porque de ellos depende la realización de derechos humanos fundamentales. Luego, porque en sus cadenas de valor se concentran las

actividades con mayor peso en la distribución de emisiones de gases fósiles, al generar mayor huella hídrica y de nutrientes.

No menos importantes son los trabajos para la restauración ambiental y productiva; la remediación de pasivos ambientales o la reconversión y recuperación de los activos varados, según el lenguaje de valoración de la gobernanza climática. Aquí elegimos nombrarlos sanación y reparación de territorios y pueblos sacrificados por el extractivismo neocolonial. A diferencia de la corriente conservacionista, pensamos estos procesos como reconstitución de las condiciones de habitabilidad, asumiendo que el cuidado, la interdependencia y la reciprocidad son los vectores que deben guiar la relación entre vida social, trabajo humano y naturaleza.

Sanación de suelos y aguas contaminados con hidrocarburos; territorios severamente afectados por la minería a cielo abierto; tratamiento de vertederos y aguas residuales, entre otros.

Reparación de la biodiversidad mediante prácticas agroecológicas, agroforestales, silvicultura o refaunación, y la reducción de los factores de presión o amenaza sobre los ecosistemas y los sistemas de subsistencia de las poblaciones rurales.

¿Quiénes realizan o realizarán estas actividades? ¿En qué condiciones? ¿Qué medidas de seguridad y salud son necesarias para minimizar la exposición a riesgos de las personas que asumirán estas tareas? ¿Qué conocimientos se requieren?

Los trabajos para la transición representan probablemente una de las dimensiones más complejas y dificultosas de las transformaciones venideras, en tanto suponen una articulación multiescalar y multiactoral, y están íntimamente ligados con la posibilidad de una inflexión soberana contra el modelo extractivista y el dominio del capital transnacional sobre los bienes comunes naturales. Pero también con cambios estructurales en el perfil primario exportador de la economía y en

la distribución demográfica.

Este escrito establece un recorte y se enfoca en los empleos involucrados y afectados por la transición energética. Por un lado, los empleos que tenderán a desaparecer o transformarse, como los vinculados con la extracción, producción, refinación y transporte de combustibles fósiles (petróleo y gas); la generación, transporte y distribución eléctrica en centrales térmicas; la tradicional industria automotriz autopartista que fabrica motores a combustión interna; el transporte automotor carretero de cargas y de pasajeros. Por otro lado, se consideran los empleos existentes y potenciales en energías renovables; técnicos y mecánicos de talleres ferroviarios y astilleros; empleos para el desmantelamiento y remediación de los enclaves extractivos fósiles y mineros; la industria de micromovilidad y la movilidad colectiva eléctrica; y los trabajos del transporte en general en todas sus modalidades.

Empleos en riesgo / trabajos para la transición energética

Distintos sectores del mercado de trabajo están en riesgo y estarán directamente afectados por los cambios descriptos, independientemente de la dirección que asuma cada proceso de transición. Aquí nos concentramos en los sectores cuyos empleos se encuentran en riesgo por destrucción o transformación en Argentina.⁵

Identificamos tres núcleos de sectores del trabajo involucrados directamente con la transición energética. No son los únicos, pero

⁵ El sector energía es responsable del 45% de las emisiones de GEI en 2020 en Argentina. Las emisiones debido a la quema de combustibles constituyen el 88,94% de las emisiones del sector, mientras que el 11,06% restante corresponde a emisiones fugitivas provenientes de la fabricación de combustibles fósiles. De total de emisiones energéticas, el 32% se originan en las industrias de energía (producción de electricidad, fabricación de combustibles y refinación de petróleo); el 23% proviene del transporte terrestre por carretera; el 15% de la industria y la construcción (destacan cemento, cal, hierro y acero); y otro 11% corresponde a emisiones fugitivas durante la extracción de gas y petróleo (MAyDS, 2023). Teniendo en cuenta la caída de la actividad en 2020 por el impacto económico de la pandemia y de las medidas sanitarias, es necesario reponer también el dato de emisiones del inventario de GEI de 2019: la energía fósil fue responsable del 53% de las emisiones, siendo el rubro que más creció desde los años noventa, al calor de la incorporación de centrales de generación eléctrica a gas. Dentro de las emisiones energéticas, el sector transporte aportó el 33% de ese 53%, equivalente al 17,5% de las emisiones totales (MAyDS, 2019). En resumidas cuentas, en Argentina la distribución sectorial de las emisiones de gases fósiles se concentra en la industria energética, el transporte y la producción agropecuaria.

si los más relevantes para pensar para una transición energética en Argentina si la concebimos como transformación radical del modelo productivo y del sistema energético. Estos sectores se caracterizan, fundamentalmente, por situarse en las actividades con mayor peso en la distribución de las emisiones energéticas de GEI. Si acercamos más la lupa, también se advierte que son sectores altamente masculinizados, con salarios por encima del promedio, cubiertos por convenios colectivos de trabajo y con altos niveles de sindicalización.

Los seleccionamos porque remiten a tres elementos estructurales del perfil metabólico del país:

1. las principales fuentes energéticas fósiles (petróleo y gas),
2. la fabricación de medios de transporte (industria automotriz autopartista y también la industria ferroviaria, naval y aérea) y
3. la movilidad que surge de la unión entre fuentes energéticas y tecnologías del transporte (lo que incluye a los trabajadores del transporte en sus distintas modalidades).

Trabajadores de las energías fósiles

Comprende a los trabajadores de la extracción de petróleo crudo y gas natural, las refinerías y los servicios vinculados con la actividad. Estos empleos están directamente afectados por la transición energética. Si bien un sector deberá permanecer en la actividad y reconvertirse para garantizar las tareas de remediación, la mayoría de los trabajadores afrontará la destrucción de sus empleos. En 2023 se contabilizaron un total de 73.214 empleos registrados, lo que representa apenas el 1% de los trabajadores del sector privado a nivel nacional.

Un factor relevante es la calidad del empleo en este sector. Se ha insistido en innumerables ocasiones en los altos salarios de los trabajadores del petróleo y el gas. Esto es cierto, pero no alcanza con

obtener altos ingresos para acceder a un empleo de calidad. Existen otros factores fundamentales, vinculados con la extensión y el tipo de jornada laboral, la exposición a riesgos, la salud y seguridad en el trabajo.

De acuerdo con la investigación de Graciela Landricini (2020), las nuevas modalidades de operación en los yacimientos no convencionales de Vaca Muerta (Cuenca Neuquina) implican menos perforaciones más productivas, mayor número de fracturas en menor tiempo y actividad continua. Esto supone mayor intensidad del trabajo y aumento de la exposición a riesgos psicofísicos, verificable en el aumento de los accidentes de trabajo.

Además, la combinación de subcontratación y flexibilización laboral permite reducir costos y aumentar la productividad. En 2017 se firmó un convenio colectivo de trabajo que fue presentado por la gestión macrista como “modelo”: autoriza la contratación temporal y discontinua, amplía brechas salariales entre rubros y categorías, permite una flexibilización extrema de la jornada de trabajo –extendida a 12 horas– y habilita alta rotación y multifuncionalidad.

Por su parte, en 2023 se registraron 51.821 empleos de la generación, transporte y distribución de energía eléctrica, que representan el 0.8% de los empleos del sector privado registrado a nivel nacional.⁶

Trabajadores del transporte

En 2019, el transporte representó el 33% del total de la demanda energética del país, con un aumento del 3% en relación con las mediciones de 2016 (SGAyDS, 2019). La concentración urbana y de los puertos en el litoral –por donde se canaliza el comercio interna-

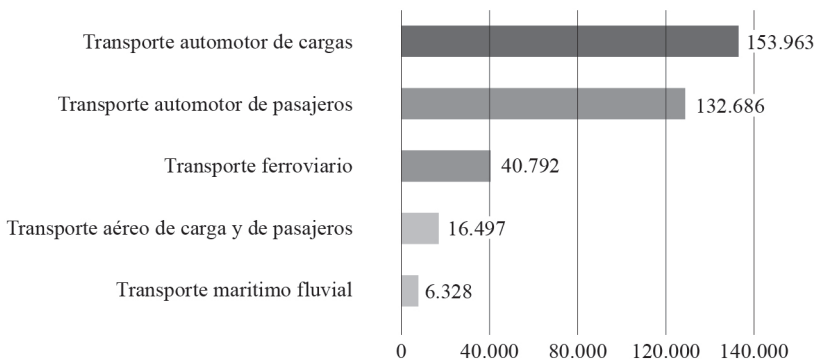
⁶ Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial, Secretaría de Trabajo, Empleo y de la Seguridad Social (en base a SIPA).

cional— contrasta con la distribución espacial de las actividades productivas en diversas latitudes, teniendo en cuenta que la extensión territorial de Argentina exige logística y transporte de larga distancia de carga y de pasajeros.

Es, además, un sector con un peso muy importante en el mercado de trabajo formal: el sector Transporte, Almacenamiento y Comunicación representa alrededor del 9% del empleo privado registrado (556.113 empleos en 2023).⁷

Este sector comprende a trabajadores del transporte terrestre automotor de cargas y pasajeros, ferroviario, marítimo y fluvial, y aéreo. Destaca el peso de las modalidades terrestre automotoras de cargas y pasajeros en el empleo de toda la actividad, como se observa en el Gráfico 1.

Gráfico 1. *Empleos registrados en el sector de transporte automotor de cargas y pasajeros, transporte ferroviario, transporte aéreo de cargas y pasajeros, y transporte marítimo y fluvial. Total nacional, 2023*



⁷ Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial, Secretaría de Trabajo, Empleo y de la Seguridad Social (en base a SIPA).

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial, Secretaría de Trabajo, Empleo y de la Seguridad Social, en base a SIPA.

Un cambio en la distribución modal del transporte tendrá, sin dudas, consecuencias en la demanda de empleo en el sector, en detrimento de las profesiones ligadas al transporte terrestre automotor. No obstante, se generarán nuevas oportunidades de empleo en otras modalidades que podrían facilitarse con programas de reconversión laboral orientados a la intermodalidad del transporte.

Trabajadores de la industria

La transición a la electromovilidad es una tendencia de mediano y largo plazo y una de las principales políticas de mitigación a nivel global para alcanzar una disminución sustantiva de las emisiones fósiles y, eventualmente, una baja en los costos del transporte. Sin embargo, no parece ser una respuesta de corto plazo aplicable a todas las modalidades de transporte, ni su implementación a gran escala supone una transformación del modelo de producción, circulación y consumo.

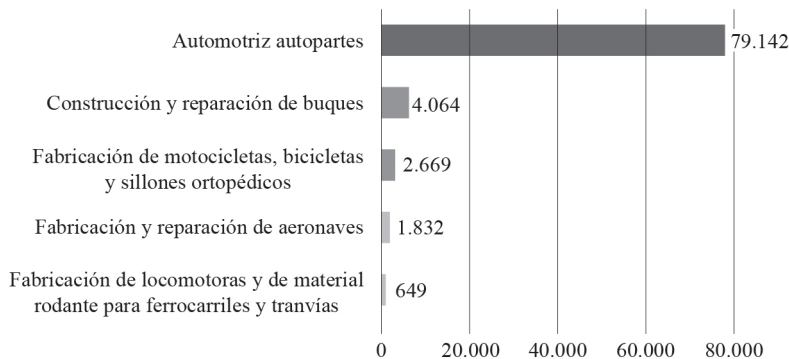
Aun así, es necesario repensar en un sentido ampliado y novedoso la industria del transporte y la logística. Ello se debe a que la sustitución del parque automotor terrestre actual en su totalidad (camiones, micros, automóviles, motocicletas, utilitarios y maquinaria) por una nueva generación de vehículos eléctricos es, sencillamente, impracticable e inviable. Por lo tanto, esta industria tendrá un papel importante en la transición energética, pero de ninguna manera puede ser la protagonista, ni las políticas de transición energética deben orientarse prioritariamente hacia este sector.

La transición energética en el transporte, orientada a un sistema multimodal, exigirá una fuerte dinamización de las industrias ferroviaria y naval, con una fuerte presión en la demanda de fuerza de trabajo,

cuyo reclutamiento será dificultoso. En esos sectores, los desafíos son enormes e implican procesos de formación técnico-profesional y reconversión laboral planificados a gran escala.

Veamos la distribución del empleo en las industrias asociadas con un sistema de transporte multimodal desfosilizado:

Gráfico 2. *Empleos registrados en la industria automotriz-autopartista, naval, aérea, ferroviaria y de la micromovilidad. Total nacional, 2023*



Fuente: elaboración propia en base datos del Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial, Secretaría de Trabajo, Empleo y de la Seguridad Social, en base a SIPA.

¿Desindustrialización o reconversión automotriz-autopartista planificada?

Al compás de la reestructuración de las cadenas globales de producción impulsada por las empresas transnacionales y las potencias que pugnan por controlar los resortes principales del sistema energético global, se observan profundas reconversiones tecnológicas e industriales con efectos sobre la división internacional del trabajo.

La reconversión de la industria automotriz, desde el paradigma de los motores a combustión interna hacia la electromovilidad –en pleno desarrollo– es el caso más emblemático. Las terminales automotrices traccionan la expansión de la industria de baterías de litio, concentrada en la región Asia-Pacífico (liderada por China, Corea del Sur y Japón, seguidas de lejos por Estados Unidos y Alemania). Esta expansión presiona sobre la demanda de los minerales críticos, también fuertemente regionalizada, con sus puntas en América Latina (litio, cobre), África (cobalto, manganeso) e Indonesia (níquel).

El comando de esta gran transformación parece estar en uno de los extremos: un puñado de empresas transnacionales automotrices que componen un complejo multipolar dominado por el Norte global (Ford, General Motors y Tesla en Estados Unidos; Toyota en Japón; BYD en China; Volkswagen en Alemania, entre otras) con fuerte despliegue en la región –particularmente en México y Brasil, aunque también en Argentina–. En esta reconversión se juegan cientos de miles de puestos de trabajo tanto en las propias terminales como en el amplio complejo de autopartes. La reconversión implica cambios sustantivos en partes, componentes e insumos, en procesos de trabajo, etc.

En Argentina, esto impactará indefectiblemente sobre uno de los sectores del empleo industrial más importantes del país, y el riesgo de no encaminar una estrategia nacional sustantiva de cara a la transición –que las principales terminales automotrices ya están impulsando– es enfrentar un proceso de desindustrialización con graves consecuencias: cierre de establecimientos y destrucción de puestos de trabajo que podría comprometer a una parte significativa de los más de 87.000 trabajadores/as registrados directos en el sector.

En la región ya se observan fuertes indicios de transición del complejo automotriz autopartista, particularmente en Brasil y México, aunque aún no en Argentina.

En 2023, la empresa china Build Your Dreams (BYD), principal fabricante de autos eléctricos y baterías a nivel global, anunció una inversión de 600 millones de dólares para la apertura de tres plantas de fabricación de vehículos eléctricos e híbridos en el estado de Bahía, al nordeste de Brasil. Las plantas producirán 150 mil unidades anuales de chasis para autobuses y camiones eléctricos, y vehículos eléctricos e híbridos. Una de las plantas se dedicará a la industrialización de litio y fosfato de hierro para fabricar baterías (Sputnik News, 2023). BYD ocupará el área de la antigua fábrica de Ford, sumándose a Chery y Toyota como las principales fabricantes de vehículos eléctricos en Brasil (Florio, 2023). Junto con los anuncios de inversiones chinas, distintas empresas distribuidoras de energía (Raizen, Pacto Energía, Enel X Way) invierten en infraestructura de carga e investigaciones en el país (Insideevs, 2023a). Por su parte, General Motors trabaja en el desarrollo de modelos 100% eléctricos (Insideevs, 2023b), y Volkswagen acordó con el sindicato metalúrgico una inversión de 1000 millones de euros desde 2026 para mantener la producción de sus cuatro plantas actuales y sumar proyectos que incluyen vehículos electrificados con desarrollo de proveedores locales (Romero, 2023).

En junio de 2024, el Congreso de Brasil sancionó el Programa Nacional de Movilidad Verde e Innovación (Mover) que destinará 3500 millones de dólares en créditos fiscales para el sector automotor entre 2024 y 2028. El programa aumenta las exigencias de descarbonización y contabiliza las emisiones “desde el pozo hasta la rueda”, es decir, a lo largo de todo el proceso (Cutuli, 2024). Según el vicepresidente Geraldo Alckmin, ya se anunciaron inversiones en el sector que suman 23 mil millones de dólares. Algunos aspectos destacables del plan Mover: abarca tanto vehículos a motor como maquinaria agrícola y vial; exige un mínimo de 50% de utilización de material reciclado; introduce criterios de eficiencia energética a lo largo de la cadena productiva; e incorpora tributación verde.

En la gran maquiladora automotriz y autopartista en la frontera norte de México, General Motors, Ford, BMW y Audi ya están fabricando autos eléctricos. En 2022 se produjeron 80.000 unidades, aunque solo 5600 fueron adquiridas en el mercado interno (Peláez-Fernández, 2022). En 2023, por primera vez México superó la fabricación de 100 mil unidades de vehículos eléctricos, la mayoría corresponde al modelo Mustang Mach-E de Ford (Navarrete, 2024), y alcanzó inversiones por 5000 millones de dólares (Cantera, 2024).

Mientras tanto, Tesla anunció una inversión de 5000 millones de dólares para instalar la mayor fábrica de autos eléctricos del mundo en la zona fronteriza —que promete la creación de entre 6000 y 10000 empleos— y negocia inversiones para el procesamiento de litio en Sonora y la fabricación de baterías (Aleyda, 2023). Sin embargo, en los últimos meses distintos analistas han puesto en duda que los anuncios de Elon Musk finalmente se concreten. En 2024, ByD anunció la instalación de una planta en la que planea producir 150.000 vehículos anuales.

Estas reconversiones tendrán un impacto en el empleo industrial de México, ya que la producción de vehículos eléctricos supone cambios en la demanda de los componentes, que se desplazará hacia trenes de potencia eléctricos, baterías y sistemas avanzados de asistencia al conductor, sensores, etc. A esto deben sumarse las restricciones impuestas por el T-MEC sobre el origen del acero, aluminio, partes de vehículos y requisitos para la contratación de mano de obra y pisos salariales, considerando la profunda interconexión de la maquila metalmecánica de México con Estados Unidos, principal mercado de exportación de vehículos (Peláez-Fernández, 2022).

En Argentina, en cambio, con la sanción de la denominada Ley Bases —que crea el RIGI en otras normativas—, se circula a contramano. No hay indicios de políticas alineadas con las tendencias en

las principales economías de la región. Tampoco hay señales de que el sector privado esté impulsando la reestructuración por su propia cuenta.

En el otro extremo de la cadena, la extracción de minerales críticos está transformando la geografía y la vida en regiones completas. En términos de empleo, se observan tres fenómenos: limitada generación de puestos de trabajo, fuertes desigualdades y precarización en la cadena productiva, y condiciones de trabajo altamente riesgosas, como se observa en los proyectos de litio que se encuentran en etapas de construcción y/o producción en el Noroeste argentino. En los campamentos y yacimientos mineros predomina una marcada segmentación y fragmentación de la fuerza de trabajo en sucesivos anillos de tercerización y subcontratación, que cristalizan en una jerarquización interna materializada en ingresos, beneficios, jornadas y medidas de protección desiguales. En suma, la inserción de Argentina en la nueva cadena global de la electromovilidad se profundiza en su eslabón más primarizado y extractivista, como proveedora de minerales críticos, para lo cual ofrece condiciones cada vez más ventajosas.

En definitiva, predomina la incertidumbre en la principal industria manufacturera exportadora y generadora de empleo del país. El principal riesgo del rezago es afrontar un proceso de desindustrialización caótico, de consecuencias incalculables.

En el marco de una transición energética justa y popular, las políticas de promoción industrial orientadas a la transición del sector automotriz-autopartista hacia la movilidad eléctrica deberían vertebrarse en torno a una política de reconfiguración del sistema de transporte y logística multimodal que favorezca la integración nacional y regional, garantice el acceso al transporte público colectivo y a la micromovilidad individual segura, de calidad y eficiente, y asegure empleos, salarios y condiciones laborales

dignas en el sector, a la vez que transporte y logística accesibles para la economía popular y campesina.

Un sistema de transporte multimodal genera más y mejor empleo

Las grandes ciudades, los cordones industriales, los enclaves extractivos y los puertos son centros de alta demanda de transporte. Considerar las distancias entre la localización de la explotación de materias primas, los centros de consumo y los enclaves de exportación permite comprender el carácter gravitante del sector transporte en la economía argentina y su importancia en la configuración de un modelo de desarrollo que es necesario transformar.

En cuanto al transporte de pasajeros urbano e interurbano, tanto automotor como ferroviario, del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el panorama es realmente preocupante. En el transporte automotor de pasajeros urbano e interurbano resulta destacable la fuerte disminución entre 2016 y 2022 de los servicios, el parque móvil y la cantidad de pasajeros, como puede observarse en la Tabla 1.⁸

Tabla 1: Transporte de pasajeros automotor urbano e interurbano	2016	2019	2022
Servicios interurbanos	1,05 millones	840 mil	500,9 mil
Pasajeros	33,04 millones	29,27 millones	22 millones
Kilómetros totales	706 millones	559 millones	
Parque móvil urbano	10036	9900	98070
Parque móvil interurbano		11828	11387

Fuente: elaboración propia en Base a el Informe interanual del Área de

⁸ Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Estadísticas del transporte automotor. <https://www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt/estadisticas-automotor>

Estadísticas de la Gerencia de Control Técnico Automotor 2016-2019 y 2019-2022, de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

El panorama combina el aumento exponencial de tarifas con la cancelación de líneas y frecuencias. Estos servicios públicos garantizan la movilidad cotidiana de trabajadoras y trabajadores, y de sus familias, desde sus hogares hacia los establecimientos de trabajo y educación en centros urbanos con fuerte concentración poblacional. Así, no solo están en juego la eficiencia energética y la capacidad de estos sectores para reducir sus contribuciones a las emisiones de GEI, sino que además debe ponerse en el centro del debate las condiciones laborales y de salud de las y los trabajadores del sector y el derecho al acceso a un servicio público de calidad, con tarifas justas y accesibles, tiempos de traslado razonables y condiciones de viaje mínimamente dignas para los pasajeros y pasajeras.

La Red Ferroviaria del AMBA transportó en junio de 2024 más de 24 millones de pasajeras/os, en solo 8 líneas (organizadas en 24 ramales), que contabilizan apenas 201 formaciones y recorren 967 kilómetros con 283 estaciones. Tres líneas (Roca, Sarmiento y Mitre) concentran más de tres cuartas partes de las personas usuarias. La proporción de servicios electrificados es mucho menor que la de los servicios diésel. De las ocho líneas existentes, seis se encuentran operadas por una empresa con participación estatal, SOFSE (Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado), actualmente en proceso de desguace y privatización bajo la gestión de Milei.⁹ Estos elementos configuran un escenario particular, ya que las políticas de transición en el sector podrían significar una fuerte expansión en la actividad con generación de empleo, pero exigirá la implementación de políticas decididas en materia de formación profesional, construcción, recuperación y reacondicionamientos de talleres, así como encadenamientos con la industria.

En lo que respecta al transporte de cargas, la alta dependencia de

⁹ Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Estadísticas del transporte ferroviario. <https://www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt/estadisticas-ferroviarias>

la modalidad automotor constituye una problemática de carácter estratégico. En nuestro país el transporte es uno de los principales costos de producción. La distribución modal del transporte de cargas, de acuerdo con el volumen, evidencia una hipertrofia del sector automotor consolidada desde la década del noventa.

En Argentina se combinaron la creciente importancia adquirida por la circulación de mercancías regional en el marco del MERCOSUR, fundamentalmente mediante camiones, con un deterioro general de los ferrocarriles producto de los procesos de privatización ocurridos durante los años noventa. El desmantelamiento del sistema ferroviario argentino derivó en la actualidad en infraestructura obsoleta que impide operar a altas velocidades e inundaciones que hacen intransitables algunos tramos de las redes, entre otros factores. El ferrocarril tiene hoy presencia en productos de bajo valor agregado, donde la variable del tiempo no resulta determinante. La desaparición de la flota mercante nacional y la privatización y posterior desguace de actividad de Aerolíneas Argentinas completaron el proceso de hegemonía del transporte terrestre automotor de cargas.

Según información publicada por la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, dependiente del Ministerio de Transporte de la Nación, en 2018 el 88% (medido en toneladas-kilómetros) del transporte de cargas de cabotaje se realizó por camión.

Tabla 2: Estimación transporte de cargas en Toneladas-kilómetros. Mercado interno (cabotaje) 2018	En millones	Distribución modal
Transporte ferroviario	8.060	3.9%
Transporte por agua	16.591	8.1%
Transporte automotor	179.984	88.0%
Transporte aéreo		0.10%*

*La información del transporte de cargas aéreo corresponde al año 2005. Fuente: C3T UTN, 2007. El transporte automotor de cargas en la Argentina. Publicación del Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T), Argentina. Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN).

Fuente: Elaboración propia en base a DNPTCyL, 2019.

En cambio, en el comercio exterior el 93% de las cargas de exportación y el 75% de las cargas de importación (medidas en toneladas) se realizan a través de buques y barcas, ninguno de los cuales tiene bandera argentina. La centralidad de la modalidad naval en el comercio exterior del país encierra un profundo debate estratégico sobre el carácter vertebral de la exportación de granos, que caracteriza y condiciona el modelo de desarrollo de Argentina. Pero no solo eso: también es fundamental revisitar el desguace del sistema de transporte marítimo y fluvial durante los años noventa –privatización de empresas navieras estatales, disolución de Empresa Líneas Marítimas Argentinas, abandono masivo de la bandera argentina en navíos, extranjerización de las empresas de armadores de buques, privatización y reorganización administrativa de la Administración General de Puertos, desfinanciamiento de la construcción naval nacional y cierre generalizado de astilleros, privatización de cuencas navegables, dragado y balizamiento–.

Tanto la industria ferroviaria como la naval pueden jugar un rol estratégico en un proceso de transición energética soberana, intensiva en trabajo y que contribuya a reconfigurar el modelo de desarrollo primario-exportador. Pero para ello es necesario, en primera instancia, encarar un proceso de desprivatización integral y completo que abarque todas las líneas, infraestructura y servicios ferroviarios, así como puertos y vías navegables; además de crear nuevas empresas públicas y reactivar astilleros, empresas navieras y talleres ferroviarios. De este modo sería posible dinamizar fuertemente el empleo industrial calificado y de calidad, absorbiendo fuerza de trabajo

expulsada por el desescalamiento de las industrias extractivas y el abandono progresivo de la modalidad terrestre automotor (camión y ómnibus) para el transporte de personas, alimentos y bienes.

Sin embargo, se identifican dos cuestiones desafiantes de mínima. Una amenaza latente es que los nuevos empleos reproduzcan los patrones de precariedad y segregación por género, origen étnico-racial o condición migratoria.

(Contra)reforma laboral integral

Hay dos cuestiones vinculadas con el trabajo que son insoslayables en esta programática de la justicia social y ambiental de tres pilares: transición energética, Estado Ecosocial y sociedad de los cuidados.

La primera de ellas es que la construcción de un modelo de producción, distribución y consumo con estas características indefectiblemente será intensiva en trabajo.

En otros términos, la clase trabajadora está en riesgo. La transición que proponemos busca protegerla. ¿Cómo? Impulsando una expansión muy fuerte del empleo en el sector servicios (salud, educación, cuidados, transporte, reparaciones, reciclaje, sanación y remediación), pero también en la ciencia, la agricultura, la reforestación, la construcción, las energías renovables, el agua y el saneamiento, la industria de la movilidad eléctrica, ferroviaria y naval, o la manufactura liviana.

Las denominadas políticas de adaptación al cambio climático son claves para hacer frente a los eventos climáticos extremos en dos niveles. En primera instancia, consolidando capacidades para prevenir y responder efectivamente en ocasión de desastres. Trabajadores/as de defensa civil, bomberos/as, seguridad, sector eléctrico, agua o transporte cobran una enorme importancia. Resulta urgente y necesario el incremento de las dotaciones, el impulso de capaci-

tación específica y la provisión de equipamiento adecuado. Al igual que sucede con los sistemas de salud, son los Estados quienes deben asumir la responsabilidad que recae fundamentalmente sobre las espaldas de sus trabajadores y trabajadoras.

En segunda instancia, es un hecho que la infraestructura urbana, energética, de las telecomunicaciones, así como también los caminos y accesos y las viviendas, en la mayoría de los casos no están preparados para soportar los eventos extremos que supone el cambio climático. Se requieren enormes esfuerzos de inversión para su adaptación. Estos esfuerzos no pueden estar orientados únicamente por los intereses particulares de los actores privados de la economía. La democratización de las políticas de adaptación al cambio climático es otra clave fundamental para alcanzar una Transición Ecosocial justa y popular. Las organizaciones sindicales no pueden permanecer ajenas a estos procesos y tienen a favor su capacidad para movilizar articulaciones intersectoriales en los territorios y en los planos nacional e internacional. La dirección de las políticas de adaptación, sus objetivos, fuentes de financiamiento, monitoreo y control son un asunto público de máxima relevancia para la clase trabajadora y los pueblos. Asumir una agenda programática que ponga en el centro el trabajo y sus organizaciones es una tarea pendiente con carácter de urgente para el movimiento sindical.

Con este escenario, el rol de los Estados y de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores asumen un carácter crucial para la preservación de la vida y la defensa de los derechos amenazados por la gravedad de los acontecimientos.

Es decir, la transición que proponemos no es una amenaza para los empleos. Muy por el contrario, promueve un tipo de metabolismo social donde el trabajo humano y no humano, bajo un nuevo paradigma, está en el centro. Podríamos decir que es un *modelo posfósil* en el que prevalece la tracción a sangre, aunque eso sería bastante

inexacto en la medida en que nos devuelve la imagen de una sociedad “premoderna” donde la fuerza humana y animal se expolia para reemplazar a las fuentes energéticas fósiles en contextos de escasos y colapsos. Y no son justamente esos trabajos manuales, de baja calificación o indignos los que se espera crear en una Transición Ecosocial justa y popular. Esto se vincula con la segunda cuestión a tener en cuenta, que tiene que ver principalmente con la organización y distribución del tiempo y las tareas socialmente necesarias para la producción-reproducción social, su reconocimiento, retribución y reparto justo, en condiciones de dignidad.

Para esto es preciso impulsar una reforma laboral integral como estrategia de la clase trabajadora para recuperar la soberanía sobre el tiempo de vida y el reparto justo del trabajo entre géneros y pueblos; que al mismo tiempo sea una contrarreforma capaz de desarmar los mecanismos autoritarios, disciplinadores y antisindicales consolidados en la etapa de auge neoliberal, con resultados ampliamente conocidos y documentados: generalización del trabajo precarizado, inestabilidad e informalidad, salarios bajos y represalias para quienes se organizan en defensa de sus derechos.

Esta perspectiva se nutre de, alimenta y tensiona una concepción más amplia que está en la base de la reivindicación de la reducción de la jornada laboral y del derecho de las personas que viven de su trabajo a ejercer soberanía sobre su tiempo libre y disponer con autonomía de condiciones dignas para la subsistencia. También se vincula con un cuestionamiento al lugar del empleo asalariado en la relación social capitalista y al andamiaje institucional construido a lo largo del siglo XX, hoy en bancarrota y con un sesgo profundamente excluyente.

En suma, en un tono tan tentativo como rudimentario, decimos que la construcción de un Estado Ecosocial y una sociedad fundada en los cuidados demanda una transformación radical de la organización del trabajo y una nueva institucionalidad laboral que haga posible

tanto una redistribución del tiempo productivo y reproductivo como de los excedentes. ¿Cuáles son las reformas necesarias? ¿Cómo podrían llevarse a cabo? Las preguntas se multiplican, muchas sin respuesta. No obstante, las demandas y luchas ecológico-distributivas de los trabajados socialmente necesarios para la transición aportan indicios y algunas pistas. Un número creciente de experiencias de las organizaciones sindicales y de la economía popular, del movimiento campesino indígena o del cooperativismo funcionan como señales viales en la neblina.

Ocho propuestas base para el debate

I. Jornada laboral de 6 horas, para trabajar menos y trabajar todxs, ejercer el derecho al descanso y garantizar soberanía de las personas sobre su tiempo de vida, libre, dedicado a la formación, la producción y el consumo cultural, el reciclaje, los cuidados o el trabajo comunitario no mercantilizado.

II. Libertad y cogestión sindical, reconocimiento de los sindicatos como organizaciones estratégicas en los procesos de transición, particularmente en los sectores esenciales ante eventos climáticos extremos, políticas de adaptación y transición. Es inherente a la actividad sindical la realización de asambleas y la realización de medidas de fuerza como herramientas de democratización y mejoramiento del mundo laboral.

III. Consejo del ingreso mínimo universal, con participación de organizaciones representativas de tercer grado: sindicatos, organizaciones de la economía popular, campesinas, de inquilinos, feministas. El ingreso mínimo universal no debe ser inferior a la canasta básica. Las prestaciones extraordinarias –como compensaciones por eventos extremos, fondos de reconversión laboral o retiros anticipados– no pueden estar desenganchadas de esta política. Del mismo modo, la negociación colectiva sectorial o

por empresa no puede perforar los pisos de ingresos acordados en este Consejo.

IV. Sistema protector de los derechos fundamentales del trabajo, que establezca mecanismos efectivos e integrales para la inspección laboral, así como sanciones sustantivas para quienes cometen delitos en casos de violaciones a la libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva, trabajo forzoso (esclavitud y trata de personas), explotación infantil, violencia y discriminación, o afectación de la seguridad y salud laboral.

V. Desprivatización y democratización del sistema de salud laboral con enfoque socioambiental, que ponga fin al negocio de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo y garantice la prevención de riesgos ocupacionales, el reconocimiento de enfermedades profesionales y su tratamiento y compensación efectiva.

VI. Prevención del estrés térmico en el ámbito laboral, que establezca la interrupción de la jornada laboral en las horas de mayor exposición a temperaturas extremas o en casos de olas de calor o polares, y que establezca medidas mínimas de seguridad (ropa de trabajo, utilitarios e infraestructura adecuada) para todas las ocupaciones, y específicas para los sectores con mayor exposición.

VII. Transición laboral justa, que garantice derechos e ingresos frente a la destrucción o reconversión de puestos de trabajo, incluyendo retiros anticipados y compensaciones para personas en procesos de reconversión laboral. Que reglamente políticas de transición laboral justa en ámbitos tripartitos con participación de las comunidades afectadas.

VIII. Sistema Nacional de formación técnico-profesional y transformación laboral para una transición justa, que promueva la formación

y el aprendizaje a lo largo de la vida, con perspectiva de género, revalorizando oficios y aprendizajes en los lugares de trabajo. El Consejo deberá integrar a las organizaciones sindicales (actualmente principales gestoras de la formación profesional), organismos del sistema de ciencia y técnica, universidades nacionales y organizaciones de productores.

Referencias bibliográficas

Ángel, A. (2023, 28 de febrero). La planta de Tesla en México será la fábrica de autos eléctricos más grande del mundo y tendrá una inversión de 5,000 millones de dólares. *Xataka Auto*. <https://www.xataka.com.mx/automovil/planta-tesla-mexico-sera-fabrica-autos-electricos-grande-mundo-tendra-inversion-5-000-millones-dolares>

Arruza, C., Bhattacharya, T., y Fraser, N. (2019). *Feminismo para el 99%: Un manifiesto*. Rara Avis.

Cantamutto, F., y Peinado, G. (en prensa). *Deuda ecológica: Argumentos y propuestas*.

Cantera, S. (2024, 1 de abril). Producción de autos eléctricos en el país recibe 5.6 mil mdd. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/carera/produccion-de-autos-electricos-en-el-pais-recibe-56-mil-mdd/>

Cutuli, S. (2024, 28 de junio). ¿Cómo es el Programa Mover que Brasil sancionó y promueve inversiones para la industria automotriz? *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx>

Fernández Droguett, F., y Puente, F. (Coords.). (2024). *Feminismos ecoterritoriales en América Latina. Cuidar, crear, re existir*. Fundación Rosa Luxemburgo.

Florio, M. (2023, 10 de julio). Brasil sin ENME pero con incentivos disponibles para vehículos eléctricos e híbridos. *Mobility Portal Latinoamérica*. <https://portalmovilidad.com/brasil-incentivos-vehiculos-electricos/>

International Energy Agency [IEA]. (2023). *World energy employment 2022*. <https://www.iea.org/reports/world-energy-employment-2022>

International Energy Agency [IEA]. (2024). *World energy employment 2023*. <https://www.iea.org/reports/world-energy-employment-2023/executive-summary>

International Renewable Energy Agency [IRENA] & International Labour Organization [ILO]. (2024). *Renewable energy and*

jobs: Annual review 2024. <https://www.irena.org/Publications/2024/Oct/Renewable-energy-and-jobs-Annual-review-2024>

Landriscini, G. (2020). El trabajo flexible en los reservorios no convencionales en Vaca Muerta: Condiciones y medio ambiente, riesgos e impactos en la salud. Cuadernos de Investigación. *Serie Economía*, (8), 3.

Lineamientos para una Transición Ecosocial. (2024). Equipo Transiciones. <https://aadeaa.org/lineamientos-para-una-transicion-ecosocial-en-argentina/>

Mies, M. (2018). *Patriarcado y acumulación a escala mundial*. Traficantes de Sueños.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). *Inventario Nacional de GEI*. <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/inventario-nacional-gei-argentina.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023). *Quinto Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://www.igc.org.ar/megaciudad/N3/Distribucion%20del%20ingreso,%20pobreza%20y%20crecimiento%20en%20Argentina.pdf>

Navarrete, F. (2024, 8 de febrero). México “se pone las pilas”: producción de autos eléctricos acelera 36%. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2024/02/07/mexico-se-pone-las-pilas-produccion-de-autos-electricos-acelera-36/>

Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2023). *Movilidad ambiental y climática en América del Sur*. Argentina. https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/2023-07/oim_mecc_factsheet_argentina.pdf

Organización Meteorológica Mundial [OMM]. (2023). *El estado del clima en América Latina y el Caribe 2022* (No. 1322). <https://library.wmo.int/records/item/66322-el-estado-del-clima-en-america-latina-y-el-caribe-2022?offset=1>

Otero, C. (2024, 15 de abril). *De androides para humanos, el coordinado ejército robótico que construye los coches Xiaomi SU7 en un ballet ASMR*. <https://www.mundoxiaomi.com/>

Peláez-Fernández, A. (2022, 26 de octubre). México fabrica muchos autos eléctricos, pero pocos mexicanos los manejan. *Expansión* [tomado de Reuters]. <https://expansion.mx/empresas/2023/03/21/mexico-fabrica-autos-electricos-pocos-mexicanos-manejan>

Pisani, M. (2022, 23 de agosto). *Migrantes ambientales. El rostro humano del cambio climático en América del Sur*. ONU Migración. <https://robuenosaires.iom.int/es/news/migrantes-ambientales-el-rostro-humano-del-cambio-climatico-en-america-del-sur>

Redacción. (2023, 19 de abril). General Motors anunció que desarrollará autos eléctricos en Brasil. *Insideevs*. <https://insideevs.com.ar/news/663226/general-motors-electricos-brasil/>

Redacción. (2023, 1 de septiembre). China expandirá su industria de vehículos eléctricos a Brasil pensando “en la cadena integral”. *Sputnik News Lat*. <https://sputniknews.lat/20230901/china-expandira-su-industria-de-vehiculos-electricos-a-brasil-pensando-en-la-cadena-integral-1143242416.html>

Redacción. (2024, 1 de abril). Producción de autos eléctricos en el país recibe 5.6 mil mdd. *El Universal*. www.eluniversal.com.mx

Romero, J. (2023, 5 de septiembre). Apuesta por la región: según sindicatos brasileños, Volkswagen planea invertir allí 1.000 millones de euros desde 2026. *16 Válvulas Noticias de autos*. <https://www.16valvulas.com.ar/apuesta-por-la-region-segun-sindicatos-brasilenos-volkswagen-planea-invertir-alli-1-000-millones-de-euros-desde-2026/>

Saget, C., Vogt-Schilb, A., y Luu, T. (2020). *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_752078.pdf

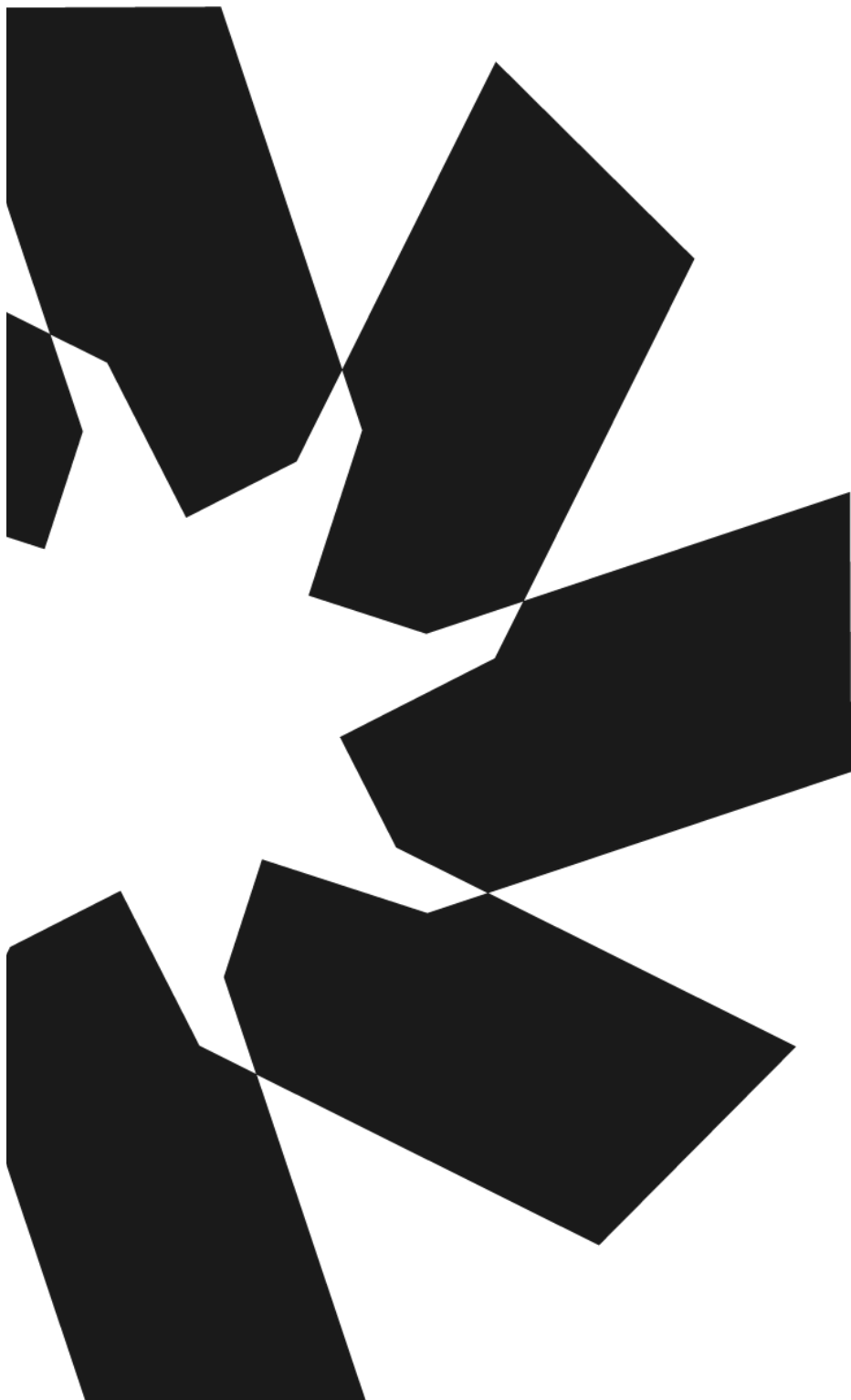
Salseduc, L. (2022, 4 de octubre). BYD se prepara para fabricar autos eléctricos y baterías en Brasil (¿y Argentina?). *Insideevs*. <https://insideevs.com.ar/news/619757/byd-comienzo-produccion-brasil/>

Svampa, M., y Bertinat, P. (2022). *La transición energética en Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*. Siglo Veintiuno Editores.

Svampa, M., y Viale, E. (2024, 19 de marzo). La era de los colapsos localizados necesita más Estado, no menos. *elDiarioAr*. https://www.eldiarioar.com/politica/colapsos-localizados-necesita-no_1_11223543.html

Trindade, F. (2023, 29 de junio). La china BYD compró una fábrica de Ford en Brasil. *Autoblog Argentina*. <https://autoblog.com.ar/byd-ford-brasil/>

Vuolo, R. L. (s.f.). *Lineamientos para un Estado Ecosocial*. Equipo Transiciones. <https://aadeaa.org/estado-ecosocial/>



Sobre las autoras y los autores

Equipo Transiciones

Cecilia Anigstein

Socióloga e investigadora del CONICET en el Instituto de Ecología y desarrollo sustentable de la Universidad Nacional de Lujan (INEDE-UNLU). Se especializa en estudios sociales del trabajo y colabora en proyectos de investigación y formación política con organizaciones sindicales nacionales e internacionales. Actualmente analiza los impactos de la transición ecológica sobre la clase trabajadora.

Melisa Argento

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigadora del CONICET. Es docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), donde coordina el área de Ecofeminismos y Reproducción Social (CIFEG). Forma parte de la Asociación de Abogadxs Ambientalistas / CAJE y del Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes (UBA-IEALC).

Gabriel Blanco

Profesor titular e investigador del Centro de Tecnologías Ambientales y Energía (CTAE) de la Facultad de Ingeniería de la UNICEN, especializado en energía y sustentabilidad. Fue autor coordinador de los informes 5, 6 y 7 del IPCC. Es docente de posgrado y autor de artículos y capítulos sobre energía y cambio climático.

Pablo Bertinat

Ingeniero electricista y magíster en Sistemas Ambientales Humanos. Es docente e investigador, autor de libros y artículos académicos. Colabora con movimientos socioambientales, sindicales y territoriales en temas de energía. Miembro de Taller Ecologista, del Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur y de la cooperativa COOPESA.

Francisco Cantamutto

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional del Sur (UNS) y doctor en Investigación en Ciencias Sociales (FLACSO México).

Es investigador del CONICET y docente universitario. Integra la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay (SEC) y el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE).

Felipe Gutiérrez Ríos

Doctor en Ciencias Sociales e investigador del Observatorio Petrolero Sur (OPSur), donde trabaja sobre energía y extractivismo desde una perspectiva crítica. Es militante de la organización Marabunta e integrante del Equipo Transiciones.

Gabriel Keppel

Médico, docente universitario e integrante del Instituto de Salud Socioambiental (INSSA, Facultad de Ciencias Médicas, UNR). Especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social (CLACSO) y maestrando en Educación Ambiental para la Sustentabilidad (UNAJ). Es dibujante y coautor de libros y artículos sobre salud colectiva, extractivismos y territorialidades afectadas.

Rubén M. Lo Vuolo

Economista, egresado de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y de la University of Pittsburgh. Sus líneas de investigación abarcan políticas sociales, teoría y política económica, mercado de empleo, distribución, crisis socioecológica y políticas públicas. Es presidente del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC).

Betzabet Morero

Ingeniera Ambiental y doctora en Tecnología Química por la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Es docente de la UNL e investigadora del CONICET, donde desarrolla estudios sobre transición energética y sustentabilidad. Coordina el eje Energía de Tramatierra, donde impulsa iniciativas de justicia energética con un enfoque territorial.

Guillermo Peinado

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Es docente e investigador en la UNR y en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es miembro del Grupo de Estudios sobre Economía, Ambiente y Sociedad (GEEAS, Rosario) y es miembro de la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica (ASAUEE).

Florencia Puente

Licenciada en Ciencia Política (UBA) y coordinadora de proyectos de la Fundación Rosa Luxemburgo–Oficina Cono Sur. Trabaja sobre conflictos minero-energéticos y alternativas populares de transición ecosocial. Forma parte del Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes (GyBC) y de la Editorial El Colectivo.

Corina Rodríguez Enríquez

Economista y doctora en Ciencias Sociales. Es investigadora del CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y codirectora del Doctorado en Economía Política de la Escuela IDAES–UNSAM. Es integrante del Comité Ejecutivo de Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN). Sus investigaciones se centran en macroeconomía feminista, fiscalidad, políticas sociales y organización social del cuidado.

Martín Scarpacci

Doctor en Planificación Urbana y Regional por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), magíster en Estudios Urbanos (FLACSO Ecuador) y arquitecto por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Es profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, México. Activo en organizaciones socioambientales, su trabajo se sitúa en la intersección entre estudios urbanos, ecología política y geografía crítica, con foco en metabolismo urbano y producción social del espacio.

Maristella Svampa

Socióloga, investigadora superior del CONICET, escritora y activista. Es licenciada en Filosofía por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y realizó estudios de posgrado en Francia, en Filosofía (Université de Paris I) e Historia (EHESS). En esta última institución completó su doctorado en Sociología. Sus trabajos abordan crisis socioecológica, extractivismo, transiciones ecosociales y pensamiento crítico latinoamericano. Es impulsora del Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur, cofundadora del Equipo Transiciones y miembro de AadeAA-CAJE.

Damian Verzeñassi

Médico legista y profesor universitario. Director del Instituto de Salud Socioambiental (INSSA, Facultad de Ciencias Médicas, UNR), responsable académico de la materia electiva “Salud Socioambiental” y profesor titular de Salud Pública en Medicina (UNR) y de Redes y Sistemas de Salud en Medicina (UNCAus). Miembro de la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad y la Naturaleza de América Latina (UCCSNAL). Sus trabajos se centran en salud socioambiental, extractivismos y territorialidades.

Estamos convencidos de que, tarde o temprano, los temas que aborda este libro ocuparán el centro del debate público, incluso en nuestro país y a pesar de que sus gobernantes hayan adoptado el negacionismo climático como política de Estado, como sucede con el actual gobierno ultraderechista.

Se trata de pensar cómo salir de la Argentina que nos queda, teniendo en cuenta que la crisis es profundamente política y exige la producción de imaginarios alternativos. Repensar el país, significa por ende, adoptar una óptica crítica y propositiva que contemple y combine necesidades sociales, nacionales y regionales con el objetivo de diseñar estrategias para una transición ecosocial, que articule justicia social, ambiental, de raza y de género.



ASOCIACIÓN
ARGENTINA DE
ABOGADOS/AS
AMBIENTALISTAS

FUNDACIÓN
ROSA
LUXEMBURGO



observatorio
petrolero sur | soberanía energética
y justicia ambiental

GYBC
Geopolítica y Bienes Comunes

**TALLER
ECOLOGISTA**

**TRAMA
TIERRA**

InSSA
Instituto de Estudios
Sociales y Ambientales

Ciepp
Centro Interdisciplinario para
el Estudio de Políticas Públicas



**25
AÑOS**
CENTRO
NACIONAL
DE INVESTIGACIONES
DE LA CIENCIA
Y EL DESEMPEÑO
CICINCI



tni

ISBN 978-631-90553-7-5



9 786319 055375