

Algunas notas preliminares para el debate sobre el Estado ecosocial

Santiago Álvarez Cantalapiedra

Santiago Álvarez Cantalapiedra es director del Área Ecosocial de FUHEM y director de la revista *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*.

La crisis ecosocial provocada por el modo de vida imperante reclama regular y racionalizar las relaciones sociales y los intercambios con la naturaleza con el propósito de proteger la salud y la autonomía de las personas dentro de los límites naturales y de un espacio socialmente justo. El Estado ha desempeñado históricamente múltiples funciones de ordenación económica y protección social. El advenimiento de un nuevo escenario de riesgos obliga a pensar nuevas formas de intervencionismo público capaces de combinar las transformaciones socioproductivas con la redistribución económica y la seguridad humana, sorteando las limitaciones y los obstáculos que impone el actual diseño de Estado.

Crisis ecosocial y modo de vida capitalista

La humanidad se enfrenta a uno de los desafíos más críticos y decisivos de su historia: un conjunto de transformaciones socioecológicas que amenaza con alterar sustancialmente las condiciones que permiten la vida humana tal y como hoy la conocemos. Ese conjunto de cambios originados por la actividad humana inciden en la estructura y el funcionamiento global del planeta²¹ y, aunque incluye el cambio climático como la principal y más amenazante manifestación, no se reduce a él, pues contempla también la alarmante pérdida de biodiversidad (o “sexta gran extinción”), la alteración de los ciclos naturales del nitrógeno y del fósforo, el debilitamiento de la capa de ozono estratosférico, la acidificación de los océanos, la reducción de la disponibilidad mundial de agua dulce, el cambio en los usos del suelo, la contaminación

21 Véase: Peter M. Vitousek, «Beyond global warming: ecology and global change», *Ecology*, 75(7), 1994, pp. 1861-1876; Will Steffen *et al.*, *Global change and the earth system: a planet under pressure*, Springer Science y Business Media, 2005; y Carlos M. Duarte (coord), *Cambio Global: Impacto de la Actividad Humana sobre el Sistema Tierra*. Colección Divulgación, CSIC, 2009.

química y la contaminación atmosférica por aerosoles.²² Son cambios que nos sitúan ante una encrucijada. A eso nos referimos cuando hablamos de crisis ecosocial, una expresión con la que debemos entender que no existen dos crisis separadas, una social y otra ecológica, sino una única e inseparable crisis en la que se entremezclan el deterioro ecológico y social.

En el trasfondo de esta crisis se encuentra nuestro modo de vida, con sus estructuras, instituciones, actores y juegos de poder que redefinen profundamente las relaciones sociales y de género, así como el régimen de intercambios que establece una sociedad con los ecosistemas. Es así porque propicia costumbres y comportamientos que impulsan unos flujos de materia y energía en constante expansión para poder funcionar y reproducirse, condicionando el tipo de metabolismo que establece una sociedad con la naturaleza.

El concepto de «modo de vida» no debe confundirse con el «estilo de vida» que practica un grupo social particular, sino que remite a los patrones de producción, distribución y consumo, así como al imaginario cultural y a las subjetividades fuertemente arraigadas en las prácticas cotidianas de la mayoría de la población. En este sentido, se trata de un modo de vida *hegemónico*, es decir, ampliamente aceptado y arraigado política e institucionalmente con una influencia abrumadora en las prácticas ordinarias de las personas. Prácticas y comportamientos que se generalizan en el conjunto de la sociedad y que forman parte de la cotidianidad (en la manera de alimentarse, vestirse, moverse y asentarse sobre el territorio), pero que se materializan de forma *desigual* y diversa en función de la posición que cada grupo ocupa en la jerarquía social y las posibilidades de que dispone. Se podría añadir —como hacen Brand y Wissen—²³ que además de hegemónico ese modo de vida es también *imperial*, al existir fuertes vínculos entre esas prácticas cotidianas hegemónicas, las estrategias estatales y empresariales, la geopolítica internacional y la crisis ecológica, implicando un acceso a los recursos, al espacio, a las capacidades laborales y a los sumideros de todo el planeta a través de reglas económicas aseguradas mediante determinadas políticas, leyes y ejercicios de poder (tanto en la faceta violenta de fuerza coercitiva dura como en la meramente persuasiva). En resumen, el modo de vida no remite tanto a una realidad social uniforme como a otra marcada por la hegemonía, la desigualdad y las relaciones de dominación imperial.

22 Johan Rockström, et al., «Planetary Boundaries : Exploring the safe operating space for humanity», *Ecology and Society*, 4(2), 2009.

23 Ulrich Brand y Markus Wissen, *The Imperial Mode of Living: Everyday Life and the Ecological Crisis of Capitalism*, Londres y Nueva York, Verso [trad. *Modo de Vida Imperial. Vida cotidiana y crisis ecológica del capitalismo*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2021].

Un deterioro social y ecológico fruto de una doble fractura

Este modo de vida característico de la civilización industrial capitalista ha originado históricamente una doble fractura que se ha expresado y profundizado en diferentes grados (y a través de diferentes mecanismos) a lo largo del tiempo: una fractura que es, a la vez, social y metabólica.²⁴

La *fractura social* ha acompañado siempre al capitalismo. Desde su origen, la riqueza producida socialmente fue apropiada privadamente, provocando una importante dislocación social, tanto para la población campesina, desposeída por el afán señorial de cercar y privatizar los bienes comunales que constituían su medio de vida, como para la incipiente clase trabajadora que quedaba hacinada en condiciones insalubres en las barriadas industriales. La dislocación social que provoca el funcionamiento capitalista se puede producir tanto por procesos de desposesión (colonización, imperialismo, pillaje, etc.) como por procesos de mercantilización que llevan aparejada la disolución en las gélidas aguas del cálculo mercantil de los vínculos sociales y de las instituciones tradicionales que otorgaban protección a la gente. Esta sustitución de vínculos fraternos, de relaciones de vecindad y apoyo mutuo por relaciones mercantiles termina socavando las bases comunitarias de una sociedad al imprimir los rasgos de individualismo, privatismo y propietarismo tan propios del modo de vida capitalista.

La segunda fractura, estrechamente relacionada con la anterior, afecta al plano biofísico. La *fractura metabólica* es el resultado de los cambios que desde la revolución industrial el capitalismo ha introducido en la forma de articular la economía con el sistema natural. El industrialismo alumbrado por el capitalismo naciente representó un cambio radical en la relación de la especie humana con el medio natural y terminó imponiéndose ayudado por el uso indiscriminado de las fuentes energéticas de origen fósil (primero del carbón, luego del petróleo y el gas) y una intensa actividad extractivista que hizo de la actividad económica un proceso lineal alejado de cualquier circularidad: los recursos son extraídos de la corteza terrestre hasta su agotamiento, son transformados en bienes y servicios con destino al mercado (es decir, en mercancías) y, en el transcurso y al final de ese proceso, se generan unos residuos (sólidos, líquidos y gaseosos) que se vierten sobre la naturaleza alterando los ciclos naturales (del carbono, oxígeno, agua, nitrógeno o fósforo) y destrozando los ecosistemas.

Las consecuencias de esas fracturas fueron apuntadas por Karl Polanyi en su obra más conocida, *La gran transformación*, cuando señaló que la libertad individual en un orden autorregulado por las fuerzas del mercado, al margen de cualquier tipo de racionalidad colectiva, deja a la sociedad desprotegida:

24 Santiago Álvarez Cantalapiedra, *La Gran Encrucijada. Crisis ecosocial y cambio de paradigma*, Ediciones HOAC, 2019, y «Repensar la economía en la crisis ecosocial. Esbozos para una transición ecosocialista», *Nuestra Bandera* núm. 251, PCE, Segundo trimestre de 2021, pp. 33-44.

Permitir que el mecanismo del mercado dirija por su propia cuenta y decida la suerte de los seres humanos y de su medio natural, e incluso que de hecho decida acerca del nivel y la utilización del poder adquisitivo conduce necesariamente a la destrucción de la sociedad (...) Desprovistos de la protectora cobertura de las instituciones culturales, los seres humanos perecerían, al ser abandonados en la sociedad: morirían convirtiéndose en víctimas de una desorganización social aguda.²⁵

Consentir que el mercado dirija y decida la suerte de los seres humanos y de la biosfera provoca la dislocación de la sociedad y del medio natural, enfatizaba Polanyi, y tal descalabro es provocado por la mercantilización de la tierra, el dinero y el trabajo. Tratar la naturaleza o la fuerza de trabajo como mercancías es una aberración, dado que presentan características físicas y sociales peculiares que las alejan de esa condición: el trabajo es indisoluble de los propios seres humanos y la tierra es la naturaleza de la que somos parte integrante. La mercantilización de estos elementos es un acto de violencia que lleva inevitablemente asociada una fractura que origina innumerables riesgos que amenazan la vida de las personas sin ofrecer una adecuada cobertura protectora.

La necesidad de un intervencionismo público

Regular y racionalizar las relaciones sociales y los intercambios con la naturaleza, así como proveer de la adecuada cobertura protectora frente a los riesgos sociales y ecológicos, justifican una intervención pública capaz de ordenar la vida social en aras del interés colectivo y el bien común.

Cuando se pone el foco en la intervención pública, en general, y en las funciones económicas del Estado, en particular, hay que tener en cuenta que la realidad socioeconómica se encuentra atravesada por diferentes tipos de regulaciones. En el funcionamiento habitual de la economía política capitalista operan la regulación mercantil junto a la regulación consciente privada que desarrollan las empresas al organizar internamente su actividad y la regulación consciente pública que se expresa a través de la actuación de las administraciones públicas en un sentido amplio. A lo que hay que añadir que la intervención pública no se limita a las funciones reguladoras, pudiendo desempeñar también el Estado un papel activo como agente económico y proveedor de bienes sociales y públicos. En cualquier caso, la existencia de múltiples lógicas reguladoras —no siempre compatibles y complementarias— sitúa la cuestión de cómo logran coherencia y se articulan en función del grado de jerarquía y dominación que establecen unas en relación con las otras.²⁶

25 Karl Polanyi, *La gran transformación*, La Piqueta, Madrid, 1989, pp. 128-129.

26 Un planteamiento más amplio y sistemático de estas cuestiones puede consultarse en Ángel Martínez González-Tablas: «Lógicas reguladoras y regulación consciente pública (RCP)», en Luis Buendía (ed.), *El papel del Estado en la economía. Análisis y perspectivas para el siglo XXI*, FUEM/ Catarata, Madrid, 2023, pp. 219- 251.

Para el tema que nos ocupa, la capacidad para regular las relaciones sociales y racionalizar los intercambios con la naturaleza, reduciendo los flujos materiales y el gasto energético, minimizando los impactos sobre los ecosistemas, la atención debe centrarse en la capacidad potencial que puedan presentar las administraciones públicas (en todos sus niveles, desde el ámbito local hasta el supranacional e internacional) para actuar, al menos, en tres frentes: 1) en el de la dirección e impulso de las transformaciones socioeconómicas necesarias; 2) en el de la redistribución y compensación a los sectores y grupos sociales afectados por esas transformaciones y 3) en el de la protección a los grupos más vulnerables frente a las consecuencias catastróficas más inminentes asociadas a las crisis ecológicas en curso.

La necesidad de una teoría crítica del Estado

Es un hecho apenas controvertible. Desde tiempos recientes asistimos a la recuperación y utilización del Estado para tratar de encarar los atolladeros en que nos ha metido el capitalismo. Empezó a ser palpable a partir del año 2008, con la Gran Recesión y los primeros programas de estímulo y de rescate bancario, así como con los intentos —más bien retóricos— de regular el capitalismo financiarizado. Aconteció de nuevo, pero con una intensidad incomparablemente mayor, con la pandemia de la COVID-19, que obligó a la parada forzosa de la economía mundial, a la declaración de la emergencia sanitaria y al reinicio posterior de las economías con ayuda de ingentes planes públicos de reconstrucción y resiliencia. Y resulta incontestable en el momento actual, cuando repunta el armamentismo y el complejo militar-industrial, que no se desenvuelven a través de los mercados, sino a través de los presupuestos públicos y las alianzas militares entre Estados en un escenario de retorno de la geopolítica y recrudecimiento de guerras y conflictos como los que se viven en la actualidad en Europa del Este, en Oriente Medio o en el África subsahariana. Esta mayor intervención pública, ¿tiene visos de consolidarse e inaugurar una era de mayor equilibrio entre economías privadas y públicas? Hay motivos para pensar que así será. Pensemos en los grandes asuntos que ocupan la agenda pública: la descarbonización, la transición energética hacia renovables, los planes de digitalización, la necesidad de definir nuevos modelos de movilidad, de ciudad, de ordenación del territorio y usos del suelo, de manejo sostenible de los recursos, de cooperación internacional en materia de salud pública global, la redefinición del multilateralismo en un escenario geopolítico nuevo, etc. Todas esas cuestiones solo pueden ser abordadas e impulsadas desde una gobernanza pública multinivel (las instituciones multilaterales, las instituciones supranacionales, el Estado-nación, las administraciones regionales y locales, etc.).

Ahora bien, que aumente el reclamo de un mayor protagonismo de la intervención pública no significa estar en mejores condiciones para afrontar los desafíos que plantea la crisis ecosocial si no se consideran previamente las limitaciones a las que esa intervención está sometida en la actualidad. Algunas de esas limitaciones tienen que ver con las siguientes: en primer lugar, con la existencia de un Estado neoliberal

alineado con los objetivos, las estructuras y el funcionamiento del capitalismo, obligado a moverse sin rebasar los contornos del llamado capitalismo verde; en segundo lugar, con unas administraciones públicas debilitadas en sus capacidades de intervención y, finalmente, con un Estado deslegitimado como consecuencia de su utilización para otros fines distintos del bien común, su vaciamiento democrático y su responsabilidad en la pérdida de la cohesión social y el deterioro ecológico. Unas limitaciones que muestran que, aunque necesitados de mayor regulación consciente pública, las instituciones público-estatales, tal y como ahora están diseñadas, pueden responder mal a esa necesidad. De ahí la pertinencia de una teoría crítica del Estado que, evaluando los sesgos y funcionalidades del actual, permita rediseñar uno nuevo capaz de responder a los desafíos planteados.

En este empeño surge de inmediato una pregunta ya clásica: ¿Estamos ante un *Estado capitalista* o ante un *Estado en la sociedad capitalista*? Tradicionalmente ha habido tres aproximaciones complementarias a esta cuestión. Una primera marcada por una visión meramente instrumental del Estado; otra que aporta una lectura estructural y, finalmente, una tercera más centrada en el origen y evolución histórica de los Estados.

La teoría instrumentalista parte de la consideración de que el Estado no es una institución neutra, técnica y universal. Es un producto histórico, diverso en sus concreciones, pero que siempre presenta una naturaleza de clase. Por eso contesta a la pregunta anteriormente formulada con la afirmación de que el Estado es un mero instrumento de la clase capitalista. Se podría sintetizar en la apreciación que Marx y Engel reflejaron en el *Manifiesto comunista* al señalar que el Estado moderno no es más que la Junta que administra los negocios comunes de la clase burguesa. Esta aproximación ha dado lugar a análisis interesantes acerca de los vínculos de la clase dominante con el poder del Estado,²⁷ pero es una visión demasiado limitada para explicar la complejidad del Estado actual. Pudo no serlo en su momento y para determinados lugares, pero lo es sin duda para el momento presente.

El enfoque estructuralista —que reconoce igualmente la falta de neutralidad del Estado— enfatiza que la intervención que despliega está condicionada permanentemente por las contradicciones y el funcionamiento del capitalismo.²⁸ Esta visión enriquece las simplificaciones y limitaciones del enfoque anterior, pero no llega tampoco a explicar convincentemente todas las funciones que desempeña en la actualidad el Estado, y que van más allá de lograr la combinación de una vertiente acumulativa con otra distributiva para alcanzar la necesaria mínima cohesión capaz de garantizar la redistribución social y el manejo de los antagonismos entre los diferentes intereses de clase.

Ampliar la perspectiva contemplando el origen y evolución histórica del Estado permite responder a la pregunta de cuál fue la motivación para crear esa institución y con

27 Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1970.

28 Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1969.

qué propósito.²⁹ Si se asume un enfoque interdisciplinar que supere las divisiones arbitrarias entre la antropología, la historia, la sociología y la economía, se puede comprobar que el Estado (desde sus formas «primitivas» a su formulación «moderna») ha cumplido siempre determinadas funciones económicas y políticas. Aunque adaptadas a las circunstancias históricas de cada momento, estas regularidades o patrones funcionales han tenido que ver, en el campo económico, con asegurar alguna forma de orden en la producción, distribución y consumo de los recursos y, en el plano político, en cualquiera de sus formas, con ofrecer protección y seguridad a los miembros de la comunidad política de ese Estado.

Ambas funciones, regulación económica y protección social, se han materializado de distintas formas a lo largo de la historia. Para el tema que nos ocupa, centraremos la atención en el papel del Estado moderno en la protección frente a los riesgos que se derivan de la doble fractura social y metabólica que hemos mencionado, y sin que esto nos lleve al olvido de su naturaleza de clase y de las contradicciones capitalistas que condicionan su desarrollo.

La protección frente a los riesgos sociales

La fractura social se ha relacionado tradicionalmente con los denominados riesgos sociales. Estos se pueden clasificar conforme a tres ejes concretos:³⁰ la clase social, la trayectoria vital y la herencia. A cada eje le corresponde un tipo específico de riesgo. El perfil de los riesgos de clase tiene que ver con la posición que cada persona ocupa en la división social del trabajo (las enfermedades laborales, los riesgos de accidentes y, en general, las condiciones de vida son diferentes según el tipo de ocupación y el barrio donde uno viva; es evidente que existe un cuadro de riesgos distinto para un obrero o un desempleado que para un directivo o un empresario). Los riesgos de la trayectoria vital muestran las diferencias que surgen según la edad y el género (la pobreza se concentra en niños y ancianos, a los que no se considera productivos; la precariedad es especialmente gravosa entre los jóvenes y las mujeres; la desigualdad tiene un importante componente de género, etc.). A su vez, los riesgos intergeneracionales muestran diferentes perfiles según las desventajas heredadas por motivos de clase, de etnia, de género, etc. Sabemos que la pobreza y el nivel educativo se hereda, dando sentido a la lucha por la igualdad de oportunidades.

Estos riesgos sobre las personas se convierten en sociales por diversas razones: en primer lugar, porque suelen tener consecuencias sociales (el perjuicio o malestar que puede provocar sobre un individuo afecta al bienestar de su familia o colectividad); en

29 Es el planteamiento que hace Hassan Bougrine en los capítulos 1 y 2 de su libro *La creación de la riqueza y pobreza. Neoliberalismo y desigualdad* (Colección Economía Inclusiva, FUHEM/ Catarata, 2024) con la intención de ver la forma en que se puede liberar al Estado del modelo neoliberal y rediseñarlo según un modelo igualitario.

30 Gøsta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000.

segundo lugar, porque la sociedad los reconoce como merecedores de atención pública; y, finalmente, porque esos riesgos se generan de la complejidad de una sociedad cuyas consecuencias escapan al control de cualquier persona.³¹

Ante estos riesgos, resulta relevante saber cuál es la cobertura protectora que ofrece la sociedad. En la medida en que los procesos de modernización hacen retroceder la comunidad y modifican la estructura familiar surge el riesgo de que las personas se queden a la intemperie y que sus oportunidades vitales se vean afectadas. Al menos en Europa, el papel cobertor en la gestión de los riesgos ante la retirada parcial de la comunidad y la familia ha sido asumido en buena medida por un Estado preocupado por la protección social de sus miembros. Como los «riesgos de clase» y de «trayectoria vital» constituyen básicamente una cuestión de cuidar la salud y de seguridad en los ingresos, y los riesgos «intergeneracionales» requieren de una política de igualdad de oportunidades, la cobertura pública ha consistido básicamente en proveer una dotación de seguros contra las enfermedades, el desempleo, los accidentes y los riesgos de la vejez, además de garantizar el acceso a una educación pública que impulse la igualdad de oportunidades y permita el funcionamiento del ascensor social.

Sobre esos ejes se han construido, en sus diversas modalidades, los Estados de Bienestar en Occidente con la idea de proteger al ciudadano desde la cuna hasta la tumba. El Estado de bienestar fue inicialmente concebido como un Estado de trabajadores, básicamente varones, lo que introdujo un sesgo patriarcal en su diseño que aún perdura. El vínculo entre el bienestar y el trabajo asalariado descansaba en el reconocimiento del sindicalismo y una negociación colectiva más o menos centralizada.³² El Estado podía usar la creciente recaudación de impuestos de los ingresos primarios de los participantes del mercado laboral para crear y/o expandir los sistemas de bienestar con el objetivo de cubrir riesgos como la vejez, la enfermedad o el desempleo.

Esta seguridad interna se completaba con una seguridad externa que permitía reproducir las relaciones neocoloniales y garantizar el suministro barato y continuado de recursos naturales y la defensa de los intereses económicos nacionales. Ese ha sido durante mucho tiempo el concepto de seguridad que ha reinado en las relaciones internacionales: una seguridad estadocéntrica y militarizada.³³

31 *Ibidem.*

32 Michel Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, Verso, Londres, 1987.

33 Karlos Pérez de Armiño, «La seguridad humana. Límites y potencialidades para orientar el análisis crítico y las políticas», en VV. AA, *La seguridad en el siglo XXI, desde lo global a lo local*, ICIP, Barcelona, 2018.

Un nuevo escenario de riesgos y amenazas

Sin embargo, la fractura metabólica crea otro tipo de riesgos y amenazas que precisan otro andamiaje cobertor. No son riesgos directamente vinculados al mundo del trabajo, sino al expolio de la naturaleza, a procesos contaminantes, a las consecuencias catastróficas del cambio climático o de la degradación de los ecosistemas, afectando a la integridad física de personas y otros seres vivos, y comportando una pérdida de medios de vida en poblaciones que se ven expulsadas de su territorio con el concurso, en no pocas ocasiones, del Estado que sobre el papel debía protegerlas.

Muchas de estas amenazas se encuentran asociadas a procesos de acaparamiento de tierras, al extractivismo minero y energético o a la deforestación que provoca el monocultivo agropecuario. Son dinámicas de acumulación por desposesión³⁴ que provocan expulsiones de la población de un territorio y que suelen ir acompañados de conflictos y violencia.³⁵ Se suman a estas amenazas los riesgos que surgen de la desestabilización global del clima y de la pérdida de integralidad de la biosfera, cuyas consecuencias directas y catastróficas sobre la seguridad humana se incrementan a medida que proliferan y se intensifican los eventos meteorológicos extremos (inundaciones, sequías, ciclones, olas de calor, etc.), los impactos que sobre la productividad agraria y pesquera menoscaban la seguridad alimentaria y la erosión de la biodiversidad que favorece la propagación de enfermedades infecciosas y pandemias.

Estos riesgos se solapan y combinan con los riesgos sociales creando escenarios de gran incertidumbre. El *Informe de Riesgos Globales 2023* publicado por el Foro Económico Mundial señala que las amenazas globales de índole ambiental monopolizan las preocupaciones de los encuestados.³⁶ El fracaso en las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, las catástrofes vinculadas a los eventos meteorológicos extremos o el colapso de los ecosistemas vienen a ocupar, por su severidad, los primeros puestos entre las principales preocupaciones relacionadas con la seguridad mundial. Según el estudio, estos riesgos emergentes (que así los llaman, aunque lleven cincuenta años en boca de ecologistas y científicos) podrían derivar en escenarios en los que converjan los conflictos geopolíticos por la escasez de los recursos con los desplazamientos forzados de la población y la polarización social.

En las Estrategias de seguridad (ya sea de la OTAN, la UE, los EEUU u otros países) el cambio climático, las pandemias o los flujos descontrolados de población comienzan a estar presentes invariablemente al lado de amenazas más tradicionales como los conflictos entre Estados, las armas de destrucción masiva, la seguridad energética,

34 David Harvey, *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid, 2004.

35 Saskia Sassen, *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Katz, Buenos Aires, 2015.

36 Se puede consultar y descargar en la página web del World Economic Forum: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>

los ciberataques, el terrorismo o el crimen organizado de carácter transnacional, algunas de ellas —como el factor microbiano o el factor atmosférico— llegando a adquirir rango de amenazas existenciales.

Hacia una conciencia ecosocial de la seguridad

Los procesos y tendencias en curso obligan a replantear la noción de seguridad. Los primeros cuestionamientos surgieron en la primera mitad de los años noventa del siglo pasado de la mano de la idea de «seguridad humana» (fuertemente asociada al enfoque de desarrollo humano propugnado por el PNUD) y los estudios críticos de seguridad (inspirados en enfoques que van desde la Teoría crítica a las corrientes postestructuralistas y sus desarrollos posteriores en enfoques postcoloniales y de género) en un contexto de profundas transformaciones en el panorama internacional (marcado sobre todo por el derrumbe del bloque soviético y la activación de una nueva ola de globalización).³⁷

Este replanteamiento, sin embargo, no ha cristalizado aún en las necesarias instituciones protectoras de carácter público. A diferencia de los riesgos sociales, para los que sí existe en el ámbito de muchos Estados un sistema público de protección social —más o menos intenso y extenso según los países— para hacerlos frente, los riesgos ecosociales se encuentran todavía sin los mecanismos e instituciones públicas de aseguramiento en sus diferentes escalas.

En el plano externo, aunque proliferan las declaraciones ceremoniosas, apenas existen acuerdos internacionales de carácter vinculante y los fondos de ayuda, cuando se proponen, se ofrecen en clave fundamentalmente de «emergencia humanitaria».³⁸ Por otro lado, y aunque hemos visto que el concepto de seguridad centrado en el Estado y en la defensa militar ha estado crecientemente cuestionado desde los años noventa, se observa con preocupación cómo las nuevas amenazas están siendo esgrimidas para «securitizar» las problemáticas y «militarizar» las respuestas, al tiempo que el poder corporativo se adueña de la agenda.³⁹

37 Karlos Pérez de Armiño (2018), *op. cit.*, pp. 7-28.

38 Es el caso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigor el 21 de marzo de 1994. La CMNUCC es una “Convención de Río”, una de las dos abiertas en la Cumbre de la Tierra de Río de 1992. Las otras dos convenciones que salieron de la Conferencia de Río son el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación. Los tres están intrínsecamente vinculados. En este contexto se creó el Grupo de Enlace Mixto para impulsar la cooperación entre las tres Convenciones, con el objetivo último de desarrollar sinergias en sus actividades sobre cuestiones de interés mutuo. Ahora también incorpora la Convención de Ramsar sobre los Humedales. El 20 de noviembre de 2022, en la COP27, se acuerda crear un fondo para los países más vulnerables al calentamiento, pero la iniciativa se diluye en promesas sin concreción por la falta de compromiso financiero de los países firmantes.

39 Nick Buxton y Ben Hayes (eds), *Cambio climático S.A.*, FUHEM Ecosocial, Madrid, 2017.

En un plano interno, todo parece indicar que el Estado de bienestar no resulta suficiente y que se hace necesaria una transición a lo que se empieza a denominar *Estado ecosocial*. La idea sería dotar al Estado de nuevas funciones para que fuera más activo y capaz de reconducir la economía y la sociedad hacia un espacio seguro que cubra las necesidades sociales sin sobrepasar el techo ambiental, es decir, situar el bienestar en un «espacio operativo seguro y justo».⁴⁰ Sin embargo, en ese planteamiento a veces no se resalta con suficiente claridad que conciliar la seguridad humana con el respeto a la naturaleza parece imposible sin cambiar radicalmente nuestro «modo de vida». Subyaciendo a ese modo de vida hay un determinado modo de apropiación de la naturaleza que da origen a todo tipo de extractivismos, un modo de producción animado por el productivismo y un modo de consumo caracterizado por el consumismo. Transitar desde el «modo de vida imperante» hacia un «modo de vida alternativo o solidario»⁴¹ significa situar los debates sobre las transiciones socioecológicas en un terreno mucho más amplio y diferente del que se encuentra en la actualidad. Con ello también adquiere nuevas connotaciones el papel del Estado en las transiciones.

El Estado ecosocial: desafíos y obstáculos

Si el Estado está llamado a facilitar la transición hacia otro modo de vida en el contexto de la crisis ecosocial actual, entonces su funcionalidad debe ser evaluada en varios campos primordiales: 1) el de las transformaciones productivas, 2) el de la cobertura protectora frente a los nuevos riesgos emergentes y 3) el de las estrategias de adaptación a la nueva realidad en la que deberemos aprender a desenvolvernos. Las transformaciones productivas exigirán un alto grado de orientación pública de la inversión, lo que supone entrar de lleno en la cuestión de la variedad de tipos de propiedad (pública, cooperativa, comunal, privada, etc.) de los medios de producción y en el papel de las políticas de planificación económica y de regulación fiscal. Las implicaciones socioeconómicas de esas transformaciones son profundas: alcanzan al peso relativo de los diferentes sectores económicos y ramas industriales, a la estructura sectorial del empleo, al coste social de las reconversiones, al papel emprendedor e innovador del Estado,⁴² etc. La ampliación de la cobertura protectora exigirá, a su vez, reformular las políticas incorporando objetivos de la salud pública y de seguridad humana en su diseño.⁴³ Finalmente, la adaptación a las

40 Kate Raworth, *Economía rosquilla*, Paidós, Barcelona, 2018.

41 Ulrich Brand, *Crisis del modo de vida imperial y transiciones ecosociales*, FUHEM/ Catarata, Madrid, 2023.

42 Mariana Mazzucato, *El Estado emprendedor*, RBA, Barcelona, 2019.

43 El informe del año 2024 de *The Lancet Countdown*, que reúne a más de cien expertos en salud y cambio climático, apunta a que, en el continente europeo, los efectos del calentamiento global están favoreciendo las condiciones idóneas para la proliferación de diversos patógenos y vectores de enfermedades sensibles al clima. Kim R. van Daalen *et al.*, «The 2024 Europe report of the *Lancet Countdown* on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action», 12 mayo de 2024. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(24\)00055-0](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(24)00055-0)

consecuencias del rebasamiento de los límites planetarios exigirá aprender a gestionar, sin sacrificar derechos y libertades fundamentales, escenarios de escasez sobrevenida que plantean desafíos descomunales en términos de seguridad alimentaria, hídrica y desplazamientos forzados de población.

Si los desafíos son enormes, los obstáculos no son menores. Hay tres que merecen especial atención en el momento presente: en primer lugar, la necesidad de desvincular al Estado de bienestar del crecimiento económico; en segundo lugar, tras décadas de orden neoliberal, existe la apremiante necesidad de fortalecer las capacidades del Estado en el diseño y gestión de sus propias políticas; finalmente, el Estado actual se encuentra cada vez más necesitado de una relegitimación urgente para poder afrontar aquellos desafíos.

Un intervencionismo público que proporcione de forma simultánea bienestar social y preservación de la naturaleza tiene que romper con la actual dependencia de los Estados de bienestar del crecimiento económico. El crecimiento económico en las economías capitalistas que han alcanzado altas cotas de prosperidad material ha permitido extender mejoras cuantitativas entre la población sin admitir cambios cualitativos referidos a la propiedad ni cuestionar la distribución. Por otro lado, ha permitido incrementar la recaudación del Estado sin necesidad de aumentar el peso del sector público. Lograr el anhelado «espacio operativo seguro y justo» en contextos de postcrecimiento requiere, según Max Koch, reflexionar sobre el Estado de bienestar y la toma de decisiones políticas ecosociales a partir de tres elementos clave: 1) ingresos máximos y básicos; 2) impuestos sobre la riqueza y la comida; y, 3) una reducción de las jornadas laborales.⁴⁴ Esto conlleva desplazar la atención a las cuestiones distributivas en sentido amplio, es decir, incluyendo tanto las centradas en la promoción de la igualdad de oportunidades (predistributivas) como aquellas otras que pivotan sobre las transferencias y los seguros sociales (redistributivas).

Las capacidades de las Administraciones públicas se han visto erosionadas tras décadas de hegemonía del neoliberalismo. Orientar e impulsar las transiciones y adaptaciones necesarias exige invertir en las capacidades y los conocimientos prácticos del Estado para hacer frente a los nuevos desafíos. En la actualidad partimos de un Estado debilitado con escasa capacidad técnica de intervención y gestión. Según Mariana Mazzucato, la capacidad de las agencias públicas para responder a las necesidades de la ciudadanía resulta fundamental para la democracia, así como para la innovación.⁴⁵ Sin embargo, como consecuencia de los ajustes y

44 Max Koch, «Bienestar sin crecimiento», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 161, primavera 2023, pp. 27-37; Max Koch, «Social policy without growth: Towards sustainable welfare states», *Social Policy and Society*, 21(3), 2022, pp. 447-459; Max Koch y Martin Fritz, «Building the eco-social state: do welfare regimes matter?», *Journal of Social Policy* 43(4), 2014, pp. 679-703.

45 Mariana Mazzucato y Rosie Collington, *El gran engaño. Cómo la industria de la consultoría debilita las empresas, infantiliza a los gobiernos y pervierte la economía*, Taurus, 2024.

reformas administrativas pasadas y del extendido recurso a la externalización de tareas y subcontratación de servicios, se ha generado una excesiva dependencia de las empresas consultoras privadas en detrimento de las competencias de los cuerpos técnicos del funcionariado. Esta dependencia ha terminado por afectar no solo a las facultades de gestión de las administraciones —como ha revelado la crisis de la COVID-19 o muestra la saturación actual en la puesta en marcha y ejecución de los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiados con los fondos europeos— sino también al sentido y orientación del propósito público. Y es que ambas funciones, dirección y capacidad de gestión, se relacionan estrechamente: cuanto menos diagnóstica, diseña y gestiona una administración, menos aprende y menos productiva se vuelve, perdiendo con ello capacidad de dirección.

Por último, la acción pública enmarcada en los desafíos que hemos enunciado solo será eficaz y podrá perdurar si es capaz de recabar la suficiente legitimación. En este sentido, la construcción de un *Estado ecosocial* pasa por una reforma profunda del Estado a través de su democratización y, en segundo lugar, mediante la ampliación del espacio público más allá de lo estatal. La democratización del Estado presenta varios retos inmediatos: por un lado, afrontar las dificultades en las relaciones entre la economía y la política que suelen conducir a la fusión del poder económico y político con la merma de autonomía de la esfera estatal (puertas giratorias, corrupción, captura del regulador, financiación electoral, etc.) y, por otro, garantizar la calidad institucional (buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas, seguridad jurídica, evaluación de las políticas públicas, etc.). No obstante, la tarea de mayor enjundia en la democratización del Estado tiene que ver con la extensión de derechos y con otorgar un papel protagonista a la ciudadanía. Eso se relaciona con la necesidad de ampliar el espacio de lo público para evitar la estadolatría que lo ocupa todo y conduce a subordinar, e incluso negar, la esfera socio-comunitaria. El espacio público no es solo el del Estado, también es el que surge de la relación entre sociedad civil y Estado.

Solo revirtiendo el vaciamiento y disolución de lo social que ha provocado el neoliberalismo —después de décadas de proclamar la primacía del individuo sobre la sociedad, de los valores de cambio sobre los valores de uso y de lo privado frente a lo colectivo—, el Estado podrá verse legitimado para ejercer la dirección de las transformaciones socioeconómicas necesarias, impulsar la distribución de la renta y la riqueza, compensar a los sectores afectados, limitar los privilegios y proteger a los grupos más vulnerables frente a las consecuencias catastróficas asociadas a las crisis ecológicas en curso.

Finalmente, el *Estado ecosocial* logrará legitimarse por los resultados en la medida en que consiga conciliar el bienestar social con la conservación de la naturaleza. Por un lado, la transición que impulse el *Estado ecosocial* debe compensar los efectos socialmente regresivos que las transformaciones ecológicas puedan ocasionar sobre las clases populares para que estas no retiren el apoyo a los cambios. Por otro, debe

desarrollar políticas en las que se pueda constatar la sinergia y la conexión entre los objetivos sociales y ambientales, como puede ser el caso de la introducción de una renta básica universal, el fortalecimiento y la expansión de servicios básicos universales, la implementación de la propuesta de empleo público garantizado con que impulsar el cuidado de las personas y la naturaleza o la reducción de la jornada laboral y el reparto efectivo de todos los tiempos de trabajo.⁴⁶

46 Sobre la hipótesis de la sinergia ecosocial y la evaluación de las políticas de renta básica y servicios universales en el marco de un régimen de bienestar sostenible, véase Pablo Alonso, «La intervención pública ante el reto de la transición energética justa», en Luis Buendía (ed.), *El papel del Estado en la economía. Análisis y perspectivas para el siglo XXI*, FUEM/ Catarata, Madrid, 2023, pp. 109-132. Con el mismo propósito de búsqueda de sinergias merece la pena nombrar la propuesta —más sistémica— de «garantía económica general» a la que se refiere Frédéric Lordon en su libro *El Capitalismo o el planeta*, Errata naturae, Madrid, 2022.