



ESTUDIOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA

Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social

Visiones para América Latina

Rubén Lo Vuolo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social

Visiones para América Latina

Rubén Lo Vuolo



Este documento fue preparado por Rubén Lo Vuolo, consultor de la Unidad de Cambio Climático de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto Política fiscal y cambio climático (GER/12/002), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), y con el Programa EUROCLIMA (CEC/10/001), con financiamiento de la Comisión Europea.

Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que actúe en nombre de la Comisión es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Comisión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

Índice

Introducción	5
I. Cambio climático, crecimiento económico y distribución	7
A. El cuestionamiento al crecimiento económico en el contexto de América Latina	8
II. Los efectos de la transición hacia una economía más verde: un tema controvertido	11
III. Cambio climático y cuestión social	13
A. Los estudios acerca de los efectos distributivos del cambio climático: los riesgos de una doble injusticia	13
B. La visión ortodoxa y el “gerenciamiento del riesgo social”	16
IV. Una visión alternativa: el cambio climático como nuevo “riesgo social estructural”	19
A. El cambio climático y los regímenes de protección social	20
B. Los regímenes de protección social en América Latina	21
V. Riesgo social y vulnerabilidad social	23
A. La vulnerabilidad social	23
B. La CEPAL y la vulnerabilidad social	24
C. Algunas dimensiones de la vulnerabilidad social	25
1. Mercado laboral	25
2. Demografía y estructura familiar	26
3. Educación, salud, hábitat	27
VI. Cambio climático y sistema integrado de protección social	29
A. Distribución de las emisiones de carbono	30
B. Distribución de los gastos de consumo e inversión	31
C. Distribución de los tiempos de empleo y trabajo	32
D. Distribución de ingresos y riquezas	33
VII. Riesgo social, vulnerabilidad social y “universalismo básico”	35
A. El universalismo básico	36
VIII. Comentarios finales	39
Bibliografía	41

Introducción

Los actuales regímenes de organización económica, política y social se sostienen sobre la idea de crecientes estándares materiales de consumo, un aumento gradual de la población y sistemas de protección de los riesgos sociales que suponen un crecimiento económico continuo. El crecimiento económico no sólo es un indicador de salud económica, sino también de éxito político porque no sólo crea riqueza sino que crea la ilusión de que “nadie pierde”: los capitalistas reciben altas ganancias, los trabajadores consiguen empleo y mejores salarios, los Estados captan mayores recursos fiscales. El éxito electoral queda así asegurado.

Pero los problemas de sustentar la organización económica, social y política en el crecimiento económico continuo son cada vez más evidentes. En particular, existen sobradas evidencias para probar que los actuales regímenes de crecimiento económico cada vez generan más costos ambientales, con emisiones de gases de efecto invernadero como una de sus manifestaciones principales (aunque no la única).

Dada la naturaleza “entrópica” del proceso económico, en general, y de las actividades industriales en particular, las emisiones de CO₂ son un output inevitable en tanto la energía fósil sigue siendo uno de los principales inputs. La dependencia del crecimiento económico de las emisiones de CO₂ es el lógico corolario del uso de la energía fósil. Es por eso evidente que son necesarias políticas que terminen con la dependencia entrópica que muestra el actual sistema productivo y de consumo con respecto a los limitados recursos naturales existentes (tierra arable, foresta, stock ictícola, agua, la capacidad de absorción de gases de la atmósfera, etc.). En breve, no sólo que se agotan los recursos naturales sino que el modo en que se los usa tiene efectos negativos para el ecosistema, entre los que sobresale el cambio climático.

Como conclusión lógica, atender estos problemas reclama la transformación de las prácticas de producción y consumo actualmente hegemónicas, pasando a utilizar tecnologías que desacoplen el crecimiento económico de la emisión de gases que acentúan el efecto invernadero y de los recursos naturales no renovables. Pero pese a que el desafío de moverse hacia un régimen de crecimiento económico “des—carbonizado” es acuciante, no parece sencillo promover una reorganización de las prácticas de las sociedades modernas de la envergadura que requiere este desafío. Para ello, es necesario la construcción de un nuevo sistema conceptual y un nuevo sistema de indicadores que permitan evaluar no sólo la sustentabilidad del sistema (Stiglitz et al. 2009), sino también las propias políticas propuestas para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático.

Pese a estas evidencias, hasta el momento la pretensión de desacoplar la actividad económica de los daños ambientales no ha tenido mayor éxito. Ello sucede aun cuando existe suficiente evidencia

de que el crecimiento económico por encima de un determinado punto no sólo produce daños a la sustentabilidad ambiental sino también al bienestar “objetivo” y “subjetivo” de las personas. Si bien técnicamente se ha demostrado que es posible incrementar la eficiencia ambiental en el uso de recursos, incorporar tecnologías de innovación y reducir la polución ambiental, las experiencias en la materia han sido y tienden a ser insuficientes frente al crecimiento de la población y las crecientes demandas de consumo material per cápita.

Este trabajo está estructurado en nueve secciones incluyendo esta introducción como primera sección. En la segunda sección se presenta algunas reflexiones sobre cambio climático, crecimiento económico y política social. En la tercera sección se dan a conocer los efectos de la transición hacia una economía más verde, mientras en la cuarta sección se presenta algunas reflexiones sobre los efectos distributivos del cambio climático. La quinta sección da a conocer una visión alternativa del cambio climático como un nuevo tipo de riesgo social estructural. Seguidamente se presenta en la sexta sección el concepto de vulnerabilidad social y algunas de sus dimensiones que incorporan el mercado laboral, lo demográfico, la salud y la educación. En la sección siete se reflexiona sobre la necesidad de una “integración” de las políticas que aborden conjuntamente las decisiones ambientales, económicas y sociales. En la octava sección se incluye el concepto de universalismo básico a los ya mencionados de riesgo social y vulnerabilidad social. Finalmente se presentan algunas consideraciones finales.

I. Cambio climático, crecimiento económico y distribución

Pensar que el actual régimen de crecimiento económico y organización social debe modificarse sólo por la cuestión del cambio climático sería un error. El cambio climático es uno de los tantos motivos que justifican la necesidad de reestructurar un sistema económico y social que es empujado por el consumo de recursos naturales en el sector productivo; lo cual, a su vez, se vincula con patrones de demanda final liderados por el consumo “posicional” cada vez más complejo y diversificado. Para ilustrar la complejidad del problema basta señalar el modo en que esos patrones de consumo son a su vez alimentados —entre otros factores— por la espiral crédito/deudas de regímenes de crecimiento liderados por las finanzas. Este tipo de crecimiento liderado por las finanzas explica en gran medida la actual crisis internacional, las nuevas formas de corporate governance que dinamizan las decisiones empresarias y los desbalances ahorro/consumo entre las economías de mayor tamaño¹.

Las relaciones entre los mercados financieros y los problemas de un patrón de acumulación dañino para el medio ambiente son evidentes. De hecho, se estima que las 200 empresas más importantes de carbón, petróleo y gas en el mundo (empresas que cotizan en bolsas de valores), tienen reservas con un potencial de carbono de 745 GtCO₂ (Nadal, 2013). Estas reservas son parte del activo de estas compañías, por lo que el valor de las mismas se estima considerando que serán efectivamente extraídas y utilizadas. Por lo mismo, si se tuviera éxito en restringir el uso de esas reservas, como parece indicar las necesidades de frenar las emisiones de CO₂, esas reservas perderían valor y significarían pérdidas notables para los accionistas de esas compañías. El problema es todavía más serio porque estas cifras no incluyen a las empresas estatales y tampoco toman en cuenta las gigantescas reservas de gas natural de los esquistos en Estados Unidos y otros países (incluyendo algunos en América Latina).

Por estos y otros motivos se advierte que **la economía mundial se enfrenta a una “triple crisis”** (The Green New Deal Group, 2008): **crisis económica** derivada de un régimen de crecimiento liderado por la valorización financiera y el circuito crédito/deuda, **elevados precios de la energía** (respaldados por un pico en la producción de petróleo) y **aceleración del cambio climático**. Para enfrentar esta triple crisis es necesario combinar varias estrategias, entre las que se señalan: la re-regulación de las finanzas y los sistemas fiscales, un programa dirigido a reducir sustancialmente el uso de combustibles fósiles y un

¹ Para una discusión de los impactos del régimen liderado por las finanzas en el crecimiento económico, ver Lo Vuolo (2009: 113-128).

cambio en el régimen económico que genere nuevas fuentes de empleo y nuevos mecanismos de distribución de ingresos/riquezas frente al probable freno de la demanda.

Dados estos desafíos, se observa un marcado escepticismo acerca de la posibilidad de avanzar con las reformas en la medida requerida. Por ejemplo, se indica que para estabilizar el cambio climático bajo supuestos relativamente optimistas, se requiere que las emisiones globales de carbón se ubiquen debajo de 20 billones de toneladas por año, hacia 2050 (Gough. y Meadowcroft, 2011 y Hepburn y Stern 2009). En un contexto de crecimiento poblacional de 0.7 por ciento anual, y crecimiento del ingreso de 1.4 por ciento, esto requeriría de una mejora equivalente a 20 veces la actual intensidad promedio de carbono global (gramos de dióxido de carbono por dólar de PBI). Alcanzar este objetivo demanda, entre otras cosas, un freno de la economía del mundo en desarrollo, lo cual imposibilitaría lograr el catch-up de estas economías con las más desarrolladas.

Esto significa que, incluso si se lograra alcanzar este improbable objetivo, el mundo de 2050 registraría desigualdades relativas similares a las actuales, pero con mayores diferencias absolutas dado que los países desarrollados habrían duplicado su ingreso promedio. Para alcanzar, por ejemplo, un mundo donde la totalidad de la población obtenga un ingreso comparable con el de las naciones de la Unión Europea, se requiere que la economía mundial crezca 6 veces en los próximos 40 años. Esto implica un potente cambio tecnológico y cultural si se pretende que el aceleramiento del cambio climático no tenga impactos desastrosos.

Estos escenarios no son más que conjeturas, especialmente en el contexto de la crisis de la economía mundial que se viene arrastrando en los últimos años. Pero, en cualquier caso, todo indica que: ‘There is as yet no credible, socially just, ecologically sustainable scenario of continually growing incomes for a world of nine billion people’ (Jackson 2009).

A. El cuestionamiento al crecimiento económico en el contexto de América Latina

América Latina aparece en una **situación ambigua** frente a este escenario. Pese a que en algunos países de la región se esgrimen discursos favorables al cuidado del medio ambiente y a cambios en los patrones de consumo que impongan nuevos conceptos de bienestar humano que trasciendan al ingreso y el consumo, no se observa un escenario favorable para la crítica al crecimiento económico y a sus consecuencias sobre el cambio climático. Varias razones pueden esgrimirse para este escenario.

Primero, porque el crecimiento económico ha sido históricamente débil y muy volátil en la región. Segundo, porque en años recientes muchos países latinoamericanos han retomado el crecimiento económico, en virtud de lo cual muestran mejoras en los indicadores económicos y sociales de poblaciones con múltiples carencias. Tercero, y como derivado de lo anterior, porque en América Latina se observa un renacimiento de la conocida apuesta que busca el progreso social mediante la recomposición de una suerte de círculo virtuoso entre crecimiento, empleo y reducción de la pobreza por ingresos. Cuarto, porque se argumenta que los países menos desarrollados son los menos responsables de las causas que provocan el cambio climático. Quinto, porque las críticas al crecimiento económico y a sus efectos sobre el cambio climático se desacreditan como intentos de los países centrales de frenar el proceso de incipiente industrialización y de “movilización” (extracción) de recursos naturales domésticos que se viene observando en los últimos años en la región. Sexto, porque la crisis internacional desatada desde 2008 y que tiene su epicentro en los países más ricos, hace pensar que los países agrupados bajo el eufemismo de “emergentes” se encuentran hoy en condiciones de achicar las brechas de bienestar con mayor crecimiento económico. Séptimo, porque muchas de las políticas que se proponen para mitigar los efectos del cambio climático probablemente tengan impactos distributivamente regresivos que no puede soportar una región con marcada desigualdad económica y social.

En otras palabras, al momento de cuestionar el actual crecimiento económico y sus impactos ambientales, hay que tener en cuenta que el mismo no es sólo una medida de desempeño económico sino

también de desempeño político. Esto que es cierto para la mayoría de las economías capitalistas, lo es mucho más en América Latina por varias razones adicionales. Primero, porque el crecimiento económico crea la ilusión de que “todos ganan” y así permite mantener latente y controlado el conflicto político y las demandas de los distintos grupos sociales. Segundo, porque los efectos del cambio climático parecen lejanos frente a las urgencias de las actuales carencias que sufre gran parte de la población en la región y que deben atender prioritariamente las políticas públicas. Tercero, y como combinación de lo anterior, porque las coaliciones políticas de la región difícilmente muestren preocupación por un problema cuya atención implica costos adicionales y no ofrece réditos electorales inmediatos.

Esto se explica en gran medida por una historia que registra serias dificultades para la estabilización del crecimiento económico en la región, así como tendencias a repetir episodios de crisis donde los costos se descargan sobre los ciudadanos más vulnerables (quienes pierden rápidamente las mejoras alcanzadas en las fases positivas previas). La región registra una historia de crisis recurrentes que no se han podido evitar, administrar ni controlar adecuadamente. De hecho, **en muchos países de América Latina no se utiliza el concepto de “falta de sustentabilidad” en referencia a los problemas ambientales, sino en relación con la imposibilidad de “sostener” tasas elevadas de crecimiento por un largo tiempo.** Llamativamente esta es una coincidencia discursiva tanto del pensamiento económico ortodoxo como heterodoxo².

Pero, además, no es menor el siguiente hecho: gran parte del crecimiento económico y de los recursos fiscales que se viene observando últimamente en varios países de la región, es resultante de un régimen económico cada vez más “extractivo” de recursos naturales. Aquí **el problema ambiental no se deriva tanto de las técnicas de industrialización, sino de la deforestación, la minería a cielo abierto, la contaminación de reservas acuíferas, la extracción de recursos gasíferos con métodos no convencionales, etc.** Con la justificación de la necesidad de movilizar recursos económicos domésticos, se observan alianzas entre gobiernos y empresas multinacionales que aplican en la región técnicas de explotación de recursos naturales difíciles de imponer en países centrales por su fuerte impacto ambiental (deforestación, minería a cielo abierto, hidro-fracking, etc.). En este contexto, la crítica ambiental en América Latina corre el riesgo de volverse una retórica aplicada a ciertos temas específicos pero que permanentemente justifica “excepciones” por las necesidades del crecimiento y la generación de recursos fiscales domésticos.

En síntesis, una **hipótesis relevante** para el estudio del tema que nos ocupa señala que los problemas vinculados al cambio climático obligan a cuestionar los regímenes de crecimiento económico imperantes, pero que este cuestionamiento encuentra en América Latina un escenario diferente al de los países más industrializados. En particular, es difícil transferir a la región la idea de freno al crecimiento, pero es posible cuestionar el objetivo de tasas máximas de crecimiento a cualquier costo y plantear la racionalidad de moverse a regímenes de crecimiento más armónicos, estables y sustentables que eviten las crisis recurrentes.

Esto permite observar la experiencia de los países más industrializados no como una meta a alcanzar, sino como un ejemplo para no repetir errores con probados efectos negativos en muchas áreas. Además, obliga a debatir modos alternativos de crecer y distribuir costos y beneficios del crecimiento. ***Esto coloca en el centro de la agenda ambiental a los problemas distributivos.***

² Discuto estas cuestiones con más amplitud en Lo Vuolo, 2003 (capítulo 7) y también en Lo Vuolo, 2009 (Anexo Metodológico).

II. Los efectos de la transición hacia una economía más verde: un tema controvertido

Las consecuencias de la transición hacia una economía más “verde” es un tema muy controvertido, empezando por la propia interpretación sobre lo que significa la economía verde (Cook, Smith y Utting, 2012). Los desacuerdos entre grupos con diferentes ideologías, agendas o visiones, por ejemplo, surgieron claramente en la cumbre de Río +20. Las divisiones entre los países desarrollados y en desarrollo, así como las posiciones directamente contrarias a la economía verde, ponen de manifiesto que no se está frente a un tema en el cual exista consenso y mucho menos que pueda resolverse con el apotegma de que “todos serán beneficios” (que es el que prima en ciertas visiones ortodoxas en la materia).

En las diferentes interpretaciones acerca de los contenidos e impactos de la transición hacia la economía verde se reflejan los pesos diferenciados de las perspectivas disciplinarias aplicadas para observar el tema. El aporte de las ciencias naturales, la geografía y la economía, es dominante sobre el de otras ciencias sociales (Hackman y St. Claire 2012:10). Asimismo, predominan las **visiones económicas de raíz ortodoxa**, que suponen que una economía verde derivará en un crecimiento más eficiente, el cual se traducirá en forma casi automática en mayor bienestar (OECD 2010). Esto se debería, en gran medida, al aumento del empleo en nuevas actividades, a la asistencia compensatoria focalizada en los grupos socialmente más vulnerables y a la difusión de programas que promuevan la adaptación de los pobres gracias al fortalecimiento de su resiliencia a las crisis ambientales (Mearns y Norton 2010). Así, **el problema se reduce a encontrar las formas en que la eficiencia del mercado ha de "lograr los precios correctos" para corregir los problemas que trae el cambio climático.**

Desde esta perspectiva, los problemas sociales derivados de la transición hacia una economía verde se concentrarían en determinados grupos “vulnerables” —como indígenas, pobres viviendo en asentamientos precarios, etc.— y en grupos de trabajadores de industrias “sucias” que deberían moverse hacia otras actividades. Dado que son grupos específicos, la ortodoxia entiende que sus problemas pueden resolverse con **instrumentos focalizados que compensen pérdidas** (económicas) **y ayuden a dichos grupos en la adaptación y mejor administración de los “riesgos ambientales” que los afectarían.** Por lo mismo, los costos sociales de la transformación hacia una economía verde serían transitorios y se pueden gestionar con mecanismos asistenciales.

Esta lectura es limitada y poco fundada. En principio, son muy cuestionables los supuestos acerca de la creación de empleo y mejoras de bienestar que se derivarían de una economía verde, especialmente para los grupos socialmente menos favorecidos. En segundo lugar, las poblaciones afectadas no se reducen a grupos específicos que pueden ser fácilmente focalizados. En tercer lugar, por

más que puedan ser asistidos con una compensación monetaria, eso no evita que sufran los daños y mucho menos garantiza que puedan fortalecer sus capacidades para enfrentar los problemas. En cuarto lugar, hay una cierta desaprensión con respecto a los efectos distributivamente regresivos de las propias políticas propuestas para mitigar el cambio climático.

Muchos de los problemas señalados se deben a la **desmesurada confianza acerca de la capacidad de los mercados para gestionar recursos de propiedad común**. Por ejemplo, la asignación de valores a ciertos activos y derechos de propiedad con el fin de crear mercados para el carbono (o servicios ambientales), en la práctica pueden reforzar las desigualdades y las estructuras de poder pre-existentes. Del mismo modo, la valoración económica de los (a menudo no renovables) recursos naturales, rara vez considera el valor no económico del recurso para los usuarios (por ejemplo, el valor no económico que una comunidad otorga a un espacio geográfico, el desarrollo sostenible no mercantilizado del manejo y cosecha para el propio uso de productos naturales, etc.). En los casos de daños ambientales (por ejemplo, emisiones), el establecimiento de un "precio" puede incluso crear incentivos perversos para la sobreproducción.

En **síntesis**, son muchas las preocupaciones que surgen del enfoque ortodoxo sobre los efectos del cambio climático y de las políticas que tienden a mitigar sus impactos negativos, destacándose (Cook, Smith y Utting, 2012).

La fijación de precios y la asignación monetaria basada en el mercado de los activos ambientales tienden a redistribuir los activos al alza, favoreciendo lugares y personas con mayor poder adquisitivo.

El pago por servicios ambientales y los planes de compensación pueden desplazar el lugar de conservación hacia el Sur Global y establecer conflictos entre las políticas de conservación y la producción agrícola, la alimentación, etc. (el ejemplo de los biocombustibles).

Los enfoques ortodoxos tienden a desviar la atención de la necesidad de reducir las emisiones en los procesos de producción como así también de las necesidades de reestructuración de los patrones de consumos en el Norte y de mayor inversión pública.

La mercantilización del tema a menudo favorece a los intereses corporativos que, a su vez, limitan el alcance de las políticas para el desarrollo sostenible.

Finalmente, se observa una generalizada negligencia (tanto analítica como en términos de política) con respecto a los "pilares" sociales del desarrollo sostenible. En breve, **no solo que los cambios económicos, tecnológicos e institucionales que sustentan las estrategias de economía verde pueden no beneficiar a los grupos más desaventajados de la sociedad, sino que es muy probable que esos grupos sean los más perjudicados con estas políticas**. Es obvia la importancia de esta cuestión para legitimar la incorporación del tema en la agenda pública de América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo y con mayores niveles de pobreza.

III. Cambio climático y cuestión social

Uno de los aspectos más relegados y controvertidos en torno al tema del cambio climático, refiere a sus **impactos sociales**. Estos impactos incluyen no sólo a los efectos directos sobre el bienestar de las personas sino también a los efectos de las políticas aplicadas para adaptarse y mitigar los impactos del cambio climático (como los impuestos “verdes”, los límites al uso de ciertos combustibles, etc.). Entre los problemas más destacados sobre esta cuestión se destacan: **¿Cómo atender a los productores rurales afectados por el cambio climático?, ¿A los asentamientos en zonas costeras bajo amenaza de inundaciones?, ¿A los trabajadores empleados en aquellos sectores que han de declinar como resultado de las medidas que buscan mitigar y adaptarse al cambio climático?, ¿Cómo se han de balancear las economías en tanto las responsabilidades por la emisión son diferentes a la distribución de los impactos nocivos?, ¿Cómo se compensarán los mayores costos de insumos energéticos, en familias con diferentes ingresos y diferentes consumos?**

Estas y otras cuestiones no sólo interesan por el daño sobre los afectados, sino porque son relevantes para analizar la propia legitimidad de la construcción de una agenda política que coloque el tema del cambio climático como cuestión de interés público y de los Estados (Buchs et. al. 2011; Bristow et al., 2010; DEFRA, 2008b). ¿En qué medida y qué tipo de políticas vinculadas al cambio climático han de ser aceptadas y legitimadas por los distintos grupos sociales? ¿En qué medida depende ésta aceptación del tipo de “área de emisión” (por ejemplo, hogares o transporte público)? ¿Cómo prevenir los efectos más dañinos del cambio climático sobre el bienestar de la población? ¿Es necesario y en su caso qué tipo de políticas son las más adecuadas para prevenir y compensar distributivamente los impactos tanto del cambio climático como de las políticas que se aplican para mitigarlo?

A. Los estudios acerca de los efectos distributivos del cambio climático: los riesgos de una doble injusticia

Los resultados de los análisis acerca del impacto distributivo del cambio climático y de las políticas aplicadas en relación con el mismo deben tomarse con cuidado porque dependen en gran medida de las opciones metodológicas adoptadas para los cálculos. Así, los resultados son muy dependientes del modelo utilizado (Baiocchi et al., 2010; Brand and Preston, 2010; DEFRA, 2008a; Lenzen et al., 2006; Weber and Matthews, 2008).

Los modelos aplicados pueden ser estáticos o contemplar respuestas en el comportamiento de los agentes³. Los modelos estáticos estudian la distribución de la carga financiera asumiendo niveles constantes de consumo. Los modelos que observan también los comportamientos de los agentes no solo tienen en cuenta los impactos financieros sino también asumen respuestas de los agentes a cambios en los precios.

En estos ejercicios, por ejemplo, entre los llamados “impuestos ambientales” puede incluirse a aquellos que establecen un precio fijo para comportamientos que dañan el ambiente, así como otros que fijan techos a la emisión y penalizan el exceso sobre el mismo (dejando al mercado la determinación del precio). En el primer caso, se espera que el “ajuste” provenga fundamentalmente de la respuesta de comportamiento de los agentes mientras que en el segundo caso, al permitirse sólo una determinada cantidad de emisión, la respuesta de los agentes es de menor importancia.

Los resultados de los ejercicios también dependen de las condiciones particulares de cada caso bajo estudio, por ejemplo: de la eficiencia energética del *stock* de vivienda disponible, de la cantidad y de la propiedad de los automóviles que circulan, de la infraestructura de transporte público, de los niveles de distribución de ingresos, de los niveles de pobreza, etc. Pero también los factores socio-demográficos juegan un papel importante en los estudios. **La distribución de los impactos del cambio climático y de las políticas diseñadas para atenderlos se distribuyen de forma diferente según el tamaño de las familias, tipo de vivienda, zona rural o urbana, etc.** Si para el análisis sólo se toma en cuenta las escalas de ingresos, se pierden las dimensiones que afectan la distribución al interior de esos grupos (DEFRA, 2008a; Dresner and Ekins, 2006; Klinge Jacobsen et al., 2003; Labandeira et al., 2009; Tiezzi, 2005; Wier et al., 2005). Pese a ello, **pocos estudios utilizan análisis multivariados de regresión** para analizar los impactos relativos de diferentes factores socio-económicos.

Los efectos de las políticas aplicadas para mitigar las emisiones que dañan el medio ambiente dependen también del eslabón de la cadena económica en el cual actúan, que puede estar entre el lugar de la extracción de recursos hasta del lugar de uso final. **En términos generales, se considera que cuanto más cerca de la etapa de extracción se aplican las medidas, menos agentes estarán involucrados y menos serán los costos de administración. En el otro extremo están los instrumentos que recaen sobre los consumidores.**

En general, los estudios disponibles muestran cierto consenso acerca del efecto regresivo de impuestos aplicados “*downstream*” sobre el consumo energético del hogar, especialmente en aquellos países donde este consumo tiene un peso elevado en el gasto total de los grupos ubicados en los deciles de más bajos ingresos (Baranzini et al., 2000; Barker and Köhler, 1998; Dresner and Ekins, 2006; Druckman and Jackson, 2008; Wier et al., 2005). Pero también puede señalarse que los impuestos aplicados “*upstream*” se terminan trasladando al precio de los consumidores y así su impacto final es regresivo tanto en los precios energéticos como sobre todo el sistema de precios.

Entre los resultados más difundidos, se argumenta que frente a un aumento del precio de la gasolina, el uso de autos ha de disminuir más en aquellas áreas urbanas donde existe transporte público más barato que en las áreas rurales donde el transporte público es menos frecuente y más caro (Roberts et al., 1999). Asimismo, las familias más pudientes han de responder menos a cambios de precios que las familias más pobres (e.g. Brand and Boardman, 2008; Cornwell and Creedy, 1997: 599; Roberts et al., 1999: 283). Por otra parte, los estudios que miden el efecto distributivo como proporción del ingreso disponible anual tienden a reflejar un efecto más fuerte y por tanto potencialmente regresivo de aquellos que toman los gastos corrientes como proxy del ingreso de toda la vida (e.g. Burtraw et al., 2009; Johnstone and Serret, 2006; Klinge

³ Algunos estudios comparan los cambios distributivos antes y después de aplicar políticas, usando curvas de Lorenz, coeficientes de Gini y otros indicadores de este tipo (e.g. Klinge Jacobsen et al., 2003).

Jacobsen et al., 2003; Metcalf, 1999; Wier et al., 2005)⁴. **Esto se debe a que el gasto está distribuido de un modo más equitativo que el ingreso.**

En el mismo sentido, las políticas que ponen límites a las emisiones suelen considerarse menos eficientes porque no toman en cuenta los costos de reducción de los diferentes “contaminadores” (Helm, 2005; OECD, 1994). En otras palabras, algunas unidades podrán reducir las contaminaciones con bajo costo mientras que otras deberán incurrir en costos mayores. De aquí, desde una visión económica ortodoxa, se sugiere que son preferibles los instrumentos de incentivos de mercado que buscan “inducir comportamientos” y no imponerlos.

Muchos de estos **estudios sobre los costos de las políticas que buscan mitigar los impactos ambientales del cambio climático muestran seria preocupación por sus efectos distributivamente regresivos** (Dresner and Ekins, 2006; Metcalf and Weisbach, 2009; Parry, 2004; Serret and Johnstone, 2006, por señalar algunos trabajos). La ponderación del impacto regresivo depende del tipo de fuente de emisión, de las compensaciones que se apliquen y del efecto “neto” derivado del uso que se haga de los recursos captados por las políticas.

La mayor excepción a la regresividad de las medidas que tienden a mitigar las emisiones que afectan el cambio climático, son aquellas políticas que buscan reducir las emisiones derivadas del transporte. Así, los impuestos sobre el transporte personal se muestran progresivos incluso si se incluye al conjunto de la población (Dresner and Ekins, 2004; Klinge Jacobsen et al., 2003; Tiezzi, 2005; Wier et al., 2005). La razón principal es que las familias más pobres no viajan en avión y es menos probable que posean autos. En contraposición, se argumenta que las familias de más bajos ingresos con automóviles gastan una proporción mayor de su ingreso en gasolina y esto tiene un impacto potencialmente regresivo (Dresner and Ekins, 2004). La disponibilidad de transporte público condiciona los resultados, en tanto hay lugares en donde la población depende de transportes individuales porque no existen los transportes públicos adecuados.

Otro resultado consistente es el siguiente: **a mayor tamaño de los hogares, mayor nivel de emisión.** Claro que también se comprueba que las economías de escala permiten disminuir el consumo per cápita a medida que aumenta el tamaño de los hogares. También, algunos estudios señalan que aquellos hogares compuestos por personas “económicamente dependientes” consumen menos que aquellas donde predominan las personas en edad económicamente activa (Brand and Preston, 2010; Druckman and Jackson, 2008).

En realidad, estos resultados reflejan en gran medida los patrones de consumos y niveles de ingresos de los diferentes grupos familiares⁵. **Las implicancias de reducir consumos son diferentes según sea el tipo de consumo y según el grupo de ingresos que tiene que reducirlo.** Por ejemplo, reducir consumos en energía y agua puede implicar serios problemas de salud para ciertos grupos; también la posibilidad de reciclar residuos es difícil para los grupos de más bajos ingresos.

Pero los tramos de ingresos no son un indicador suficiente para medir los impactos distributivos que aquí preocupan porque los estudios señalan que existe un rango muy amplio de “recursos ambientales” que son utilizados por familias del mismo tramo de ingresos. Esto tiene que ver con el acceso diferencial a otros servicios sociales básicos. **No siempre se puede identificar adecuadamente a quienes afecta la privación.** Este aspecto es relevante porque, junto con otras evidencias, cuestiona la idea ortodoxa que pretende atender los problemas sociales creados por el cambio climático y por las políticas aplicadas para reducir sus efectos, mediante programas focalizados en ciertos grupos.

Por lo anterior, hay muchos elementos para anticipar que es muy probable que los impactos directos e indirectos del cambio climático en la vida y bienestar de las personas sean muy negativos.

⁴ Sin embargo, los estudios acerca de los impactos distributivos de las emisiones suelen basarse en encuestas de gastos y por lo tanto los resultados dependen de esas bases de información.

⁵ La mayor parte de los estudios se realizan a nivel de las familias, porque no hay datos a nivel individual. Esto impide observar, por ejemplo, diferencias de género en las responsabilidades.

Además, todo indica que esos impactos negativos han de golpear con mayor dureza en los grupos de menores ingresos que tienen escasa responsabilidad en la acumulación de los gases que provocan el efecto invernadero. Esta regresividad también se verificaría en los rendimientos de las políticas aplicadas para frenar y reducir el cambio climático, pese a la mayor importancia relativa que tiene el consumo de los más ricos en la explicación del efecto invernadero. **Esto es así porque los más ricos están en condiciones de “pagar” los mayores impuestos que pueden recaer sobre su consumo y con ello “aliviar” su responsabilidad en el problema.**

Por estos y otros motivos se corre el riesgo de crear un escenario de **“doble injusticia”** (Gough, 2011). **Por un lado, los efectos del cambio climático afectan a los grupos más vulnerables que son los que menos responsabilidad tienen en la generación del problema y los que menos recursos tienen para hacer frente a sus consecuencias. Por otro lado, las políticas diseñadas para paliar los efectos del cambio climático transfieren sus costos también a esos grupos desaventajados.**

El problema no es sólo que los efectos del cambio climático están desigualmente distribuidos, sino también que las políticas públicas diseñadas para atender esos problemas pueden producir efectos distributivos desiguales. La regresividad afecta tanto a aquellas políticas que buscan la adaptación al cambio climático como las diseñadas para frenar o desacelerar el cambio climático (mitigación). Por ejemplo, los impuestos energéticos pueden recaer más pesadamente sobre los grupos más pobres que gastan una proporción mayor de su ingreso en energía especialmente en aquellas regiones donde el calentamiento de la vivienda es más relevante para el bienestar. Lo mismo puede decirse de los cargos e incentivos para mejorar la infraestructura energética del hogar o los medidores para el uso del agua. Los grupos más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático también están en peores condiciones para aprovechar beneficios como los empleos que se crearían en actividades verdes.

Lo anterior refuerza la idea de que **los diseños de políticas focalizadas que reducen el problema a una compensación asistencial para ciertos grupos “especialmente afectados”, son una repuesta ineficaz, insuficiente y tardía.** Por lo tanto, es difícil pensar que con estas políticas compensatorias se pueda construir un ambiente de legitimidad y solidaridad que es necesario para incorporar el tema en las agendas públicas.

B. La visión ortodoxa y el “gerenciamiento del riesgo social”

No se trata sólo de ineficacias instrumentales, sino de la propia concepción que se tiene desde la visión ortodoxa del “riesgo social” vinculado al cambio climático. **Una visión que comparte muchos de los elementos del paradigma difundido como “gerenciamiento del riesgo social” [social risk management]. Este paradigma pretende que el problema de los grupos desaventajados en América Latina es su incapacidad para “asegurarse” frente al amplio y profundo “riesgo social” que enfrentan. Los pobres son “vulnerables” porque tienen mayor probabilidad de que su bienestar decline frente a shocks económicos “inesperados”; esta mayor vulnerabilidad se debe a que tienen poca dotación de recursos, escasas posibilidades para diversificar riesgos y alta aversión a los mismos.**

La protección social se entiende aquí como las intervenciones públicas que ayudan a las personas en la administración de ese riesgo social; y las “redes de seguridad” [*safety nets*] se definen como un sistema modular de programas, flexible según los patrones específicos de riesgo de cada grupo. ¿Cómo se realiza esa modulación? Mediante el mecanismo del seguro social que permitiría diversificar los riesgos, emparejar y estabilizar las fluctuaciones del consumo y reemplazar las estrategias individuales y autárquicas de ahorro. Gracias a la difusión del seguro social atado a cada patrón de riesgo, los grupos más vulnerables podrían encarar actividades riesgosas y reducir, a lo largo de su ciclo

⁶ Ver Holzmann y Jorgensen (2000). Para una crítica de este paradigma en América Latina ver Lo Vuolo (2008).

de vida, la brecha entre su dotación de ingresos y sus niveles deseados de consumo. **En cierto modo, se entiende que la capacidad de asumir riesgos es lo que estimula el espíritu “emprendedor” y potencia las capacidades para que cada uno pueda salir de la pobreza por sí mismo.**

En consonancia, la informalidad laboral en la región se explicaría por la “miopía” de los trabajadores acerca de los beneficios del aseguramiento y por la ineficiencia de los esquemas de seguros sociales vigentes. Estos factores son los que estimulan a los trabajadores a buscar empleo en el sector des-regulado, donde su ingreso no sufre deducciones, y llevaría a un “sub-consumo de aseguramiento”.

Para los defensores del gerenciamiento del riesgo social, la solución es el “seguro social obligatorio” que puede estar bajo la administración de aseguradoras privadas. ¿Por qué? Porque la obligatoriedad superaría el problema de la miopía y permitiría romper la identidad entre prima y riesgo individual, habilitando la incorporación de grupos más vulnerables. Más aún, para lograr la universalización de la cobertura del seguro social, si fuera necesario se debería subsidiar las cotizaciones obligatorias de los que no pueden pagar las primas.

Esta visión aseguradora que individualiza el problema según categorías de riesgos para los distintos grupos de población y que coloca el acento en la administración de esquemas de seguro social, tiene serias limitaciones para tener éxito en la región. Por un lado, la experiencia muestra claramente los límites estructurales a la expansión de la cobertura de los esquemas de seguros social. Por otro lado, si bien es cierto que la inestabilidad económica afecta en mayor grado a los pobres, el problema no es sólo de mitigar los impactos de eventuales shocks, sino de **revertir la certeza de una desigualdad flagrante en la región que entre otras cosas vuelve vulnerable a la mayor parte de la población y no sólo a los pobres.**

El error de diagnóstico se potencia cuando se sigue apuntando a la supuesta miopía del trabajador como el origen del problema. Esta **individualización de la culpa** lleva a orientar las reformas institucionales hacia aquellos cambios que promuevan buenos “incentivos” para su incorporación a los seguros sociales. Los postulados de la teoría de los incentivos han demostrado poca eficacia en las reformas de los seguros sociales, pese a las sofisticadas técnicas de administración de los nuevos programas de pensiones o de riesgos del trabajo.

Existe cierta tautología en “definir” al sector informal como aquel que no realiza aportes a los seguros sociales y “explicar” su existencia por el mismo factor. **La informalidad no es un problema técnico de organización institucional, sino el resultado de un modelo de acumulación donde la tasa de ganancias esperada incorpora como dato las ventajas comparativas de mercados laborales segmentados en varias “malformaciones” laborales: desempleo, subempleo, empleo no registrado, etc.** La responsabilidad de esa segmentación no está del lado de los trabajadores y de su miopía al momento de tomar decisiones, sino de los empleadores y del Estado que imponen las formas en que se demanda empleo.

En cuanto a los incentivos para el trabajador, lo que suele suceder es que el diseño contributivo-meritocrático de los seguros sociales expulsa a trabajadores que no tienen certeza de tener esa capacidad contributiva a lo largo de toda su vida. Suele suceder que así se produzca una distribución “inversa”: trabajadores pobres que aportan un tiempo menor del necesario para acceder al derecho, y que esos recursos vayan a un fondo común que financia beneficios para los que tienen mayor capacidad de aporte. A esto debe sumársele el carácter “indefinido”, y por lo tanto incierto, del valor de los beneficios (como sucede en los programas de pensiones).

La problemática del cambio climático pone en evidencia aún más las limitaciones de esta visión del gerenciamiento de los riesgos sociales individualizados. En contraposición, todo indica que un abordaje eficaz y distributivamente justo de los riesgos sociales debe revalorizar su carácter sistémico y estructural. Por lo tanto, **se vuelve necesario abordarlo con políticas universales, preventivas y organizadas para atender “riesgos sociales estructurales” en sistemas nacionales integrados de protección social.**

IV. Una visión alternativa: el cambio climático como nuevo “riesgo social estructural”

Los riesgos sociales son un tipo particular de riesgos individualmente impredecibles, pero colectivamente predecibles. Por ello a la manifestación de esos riesgos se la suele denominar como “contingencias” sociales. Las llamadas “políticas sociales” son, sintéticamente, aquellas aplicadas para prevenir y gestionar las contingencias sociales y para distribuir sus efectos dañinos tanto en el tiempo como entre la población.

No existe mucha literatura ni investigación académica sistematizada que estudie la relación entre el cambio climático y los riesgos sociales que justifican la estructura institucional de los sistemas de protección social de los estados modernos (los llamados Estados de Bienestar). Sin embargo, es evidente la conexión entre los riesgos sociales que atienden estas políticas y los riesgos sociales derivados de cambio climático.

El cambio climático se presenta como un riesgo sistémico: “*novel, big, global, long-term, persistent and uncertain*” (Stern 2007: 25). Suele señalarse que muchas contingencias sociales derivadas del cambio climático no son nuevas, en tanto siempre las sociedades han tenido que lidiar con inundaciones, sequías, tormentas violentas, etc. Sin embargo, no hay dudas que lo nuevo es la severidad, incidencia y distribución de los efectos de estos fenómenos que han de obligar a reformar las instituciones organizadas para **proteger a las personas de riesgos que son colectivos**.

Estos problemas son más acuciantes en los países menos desarrollados donde es probable que se manifiesten eventos climáticos extremos, elevadas temperaturas y la disrupción de sistemas ecológicos que han de generar nuevos riesgos para la vida, los asentamientos, la infraestructura de servicios públicos, la producción, etc. A estos riesgos directos se han de sumar otros indirectos, como son los crecientes problemas de migración desde las zonas directamente afectadas. A esto se suma: 1) probables conflictos internacionales sobre recursos naturales (especialmente agua); 2) problemas en el sistema de comercio internacional por cumplimiento/incumplimiento de compromisos y por cuestiones vinculadas a impuestos sobre recursos naturales; 3) crecientes precios de alimentos.

Pero los riesgos sociales derivados del cambio climático también muestran diferencias con respecto a otros riesgos sociales que cubren los actuales sistemas nacionales de protección social. Por ejemplo, **los tradicionales riesgos sociales son visibles**, sentidos directamente por la gente y por lo tanto es posible generar fuerzas políticas que se movilizan colectivamente para corregirlos o prevenirlos. En

contraste, las externalidades negativas del cambio climático son distantes en tiempo y globales en espacio, por lo que las bases materiales para la movilización colectiva frente al mismo son muy débiles.

En síntesis, el cambio climático puede considerarse como una nueva especie dentro de la familia de los riesgos sociales propios del capitalismo industrial. Pero es una especie con características propias que desafía la naturaleza y la propia estructura de los riesgos sociales y de los sistemas de protección social. Entre otros desafíos, atender los riesgos del cambio climático implica nuevos costos para las políticas públicas que pueden competir con los ya elevados costos de los actuales sistemas de protección social.

Dicho de un modo más preciso, así como el cambio climático es un elemento más para justificar la necesidad de modificar el régimen de crecimiento económico del capitalismo industrial, las políticas de protección social vinculadas al mismo son una justificación más para la reforma de los sistemas de protección social de los estados modernos. Esto es, el cambio climático se agrega a la nueva estructura de riesgos sociales que hace tiempo vienen reclamando una adaptación y reforma de los sistemas de protección social, en general, y los de América Latina en particular.

A. El cambio climático y los regímenes de protección social

El período posterior a la segunda guerra mundial y hasta mediados de la década del setenta fue particularmente favorable a la expansión de las políticas sociales. La relativa inmovilidad del capital, las políticas de promoción de altos niveles de empleo y crecientes impuestos y gastos como parte del manejo de la demanda, derivaron en importantes tasas de crecimiento económico. A lo anterior se sumó un poder relativamente balanceado de actores políticos, para favorecer la expansión de políticas tendientes a proteger y reparar los daños de las contingencias sociales. El resultado fue la mejora creciente de los indicadores sociales, la reducción de desigualdades, y el avance de ciertos estándares de bienestar colectivo a la categoría de “derechos sociales”.

En los años 70s y 80s empezó a desfallecer la edad de oro de los Estados de Bienestar. El cambio hacia una economía globalizada se asoció con mayores y más complejas necesidades sociales derivadas de alteraciones en las estructuras económicas y en los riesgos sociales. Las instituciones de los regímenes de protección social mostraron serias dificultades para adaptarse a esos cambios y se empezó a hablar de “crisis de los Estados de Bienestar”.

Esta crisis se acopla con otra evidencia: los Estados nacionales ven erosionar su soberanía fiscal y monetaria. En general se observan presiones para disminuir gastos y también recursos derivados al sistema de protección social. A esto se suma más recientemente un escenario económico internacional caracterizado por la crisis en el sector financiero y el freno al crecimiento económico en muchas economías industrializadas.

El cambio climático se incorpora en este ya complejo panorama de los sistemas de protección social de los Estados modernos. Entre otras cosas, los efectos del cambio climático: 1) expanden el conjunto de riesgos sociales a atender con los sistemas nacionales de protección social y crean nuevos problemas distributivos que deben ser manejados por las instituciones públicas; 2) abren la posibilidad de conflictos entre políticas tendientes a mitigar los impactos del cambio climático y los tradicionales objetivos y el financiamiento de las políticas sociales; 3) más aún cuando puede verse afectado la propia continuidad del régimen de crecimiento económico que ha sustentado la expansión de los actuales sistemas de protección social.

Los impactos de estas complejidades dependen en gran medida de la capacidad de las diferentes estructuras institucionales para procesarlas (Meadowcroft 2005). Por ejemplo, aquellos regímenes de Estado de Bienestar tradicionalmente llamados “social-demócratas” o “conservadores/corporativos” son los que en el mundo desarrollado han sido pioneros en incorporar políticas ambientales (incluyendo aquellas dirigidas a mitigar el cambio climático). De allí, un estudio sobre el tema identifica seis “thick

eco-states” que, en el orden doméstico, combinan un alto nivel de involucramiento estatal con participación civil en el tema: Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia, Alemania y Austria (Duit, 2008).

Estos eco-Estados aparecen como los más capaces de articular y combinar políticas que muestren mayor predisposición para la defensa del interés público y sean capaces no sólo de “desmercantilizar”⁷ su operación sino también de “coordinar” la acción de actores políticos. En general, se indica que las economías llamadas “liberales” dentro de las llamadas “variedades de capitalismo”, están en peores condiciones de afrontar estos desafíos que las llamadas “coordinadas”.

Esto es lógico si se considera que, en la práctica, las políticas sociales operan mediante sistemas institucionales que transfieren bienes y servicios por mecanismos diferentes al mercado sobre la base de un sistema de distribución de derechos que no siempre se vinculan con el poder de demanda de las personas. Derechos y poder de demanda diferente al del mercado (des-mercantilización) son las palabras claves en este tipo de políticas.

B. Los regímenes de protección social en América Latina

En América Latina, las estructuras de los riesgos sociales tradicionales hace tiempo están siendo desafiadas por los cambios demográficos, en los arreglos familiares, en el empleo y en otros elementos socio-económicos que definen el bienestar de las personas⁸. En la mayor parte de los países crece la expectativa de vida y el peso de las personas en edad de pensionarse. Hay países que están a punto de finalizar las transiciones demográficas y perder el “bono demográfico” resultante de la alta relación entre población económicamente activa y el resto de la población. Mientras tanto, la informalidad sigue mostrando su carácter estructural en la región pese a los años de crecimiento en muchos países.

En términos generales, América Latina comparte niveles de desarrollo similares a otras regiones del mundo, pero se distingue por tres grandes dimensiones de los riesgos socio-estructurales (Filgueira 2007): i) altos niveles de desigualdad; ii) coexistencia simultánea de transiciones demográficas tanto en dependencia infantil como de tercera edad; y iii) profundidad de la urbanización. Por ejemplo, entre el grupo de países que registran indicadores de desarrollo humano “alto” en el mundo, los que pertenecen a América Latina muestran la peor tasa combinada de dependencia demográfica, alta fecundidad comparativa —aún si esta se ubica en la tasa de reemplazo— y elevados niveles de desigualdad y de urbanización.

Muchas son las explicaciones ofrecidas para la desigualdad como rasgo de las sociedades latinoamericanas e incluyen su herencia colonial, sus economías dependientes de recursos naturales, las limitaciones estructurales para desarrollar industrias dinámicas e integrar sectores modernos y atrasados, sus prolongados períodos de gobierno autoritario, etc. Todos estos procesos definen dinámicas políticamente inestables que se traducen en falta de consenso en torno a patrones distributivos duraderos sostenidos por esquemas institucionales consistentes.

Es muy difícil construir para América Latina tipologías que repliquen las diferentes configuraciones de Estados de Bienestar habitualmente utilizadas para países con mayor desarrollo institucional en la materia; es común discutir incluso en qué medida es adecuado el uso del término para la región. En particular, es muy difícil evaluar el grado de des-mercantilización de las instituciones de protección social, esto es el grado en que el bienestar de las personas se independiza de su posición en el mercado. En países con bajo grado de desarrollo económico e institucional, la población enfrenta los riesgos sociales de un modo diferente a los países con Estados de Bienestar más consolidados (Gough, 2004). De este modo, es difícil compatibilizar la particular configuración que se verifica entre el Estado,

⁷ Este es uno de los criterios claves aplicados por Gösta Esping-Andersen (Esping-Andersen 1999; Esping-Andersen 1990) para la comparación de los Estados de Bienestar de Europa.

⁸ Véase, por ejemplo, CEPAL (2010, 2011, 2012).

el mercado y la familia (incluyendo la estratificación social derivada del sistema institucional) en la organización de los diferentes sistema de protección social.

En muchos países latinoamericanos las instituciones del Estado son actores más débiles para ciertos grupos de la población que para otros, sin capacidad (ni interés) en hacer efectivos los derechos sociales de los grupos más vulnerables, pese a que pueden estar legalmente establecidos. Esta situación determina que el bienestar de gran parte de la población sea mucho más dependiente del ámbito doméstico y de la comunidad. Estas cuestiones no son bien captadas por el criterio de mercantilización/des-mercantilización. Por lo que la misma reclama su combinación con criterios como “clientelización” y “des-clientelización”, universalización y focalización, etc.

Para los países de América Latina son válidas las críticas que señalan que, al combinarse en un esquema único varias experiencias con historias, actores y políticas muy diferentes, los países quedan agrupados de un modo que diluye las especificidades. La mayoría de los países de América Latina no han llegado a conformar un sistema estable y coherente de Estado de Bienestar. En general, las políticas sociales en la región se caracterizan por sistemas con configuraciones *sui generis* en las **cuatro dimensiones que se utilizan habitualmente para las comparaciones macro-institucionales: las reglas de acceso a los beneficios (elegibilidad), las fórmulas de cálculo de beneficios, las fuentes financieras y los arreglos organizativos de gestión**. Si bien existen muchas políticas que cubren riesgos sociales, sus modos de operar están fuertemente segmentados a lo largo de las líneas de demarcación de la relación de empleo y de los ingresos de las personas. Las políticas sociales ofrecen al mismo tiempo amplios y generosos beneficios para algunos grupos, y muy baja cobertura para otros.

Entre otras consecuencias de este escenario, es difícil aplicar en la región el criterio “dual” que distingue entre un grupo minoritario de pobres capaces de ser atendidos por políticas asistenciales y focalizadas, mientras la mayoría tiene empleos seguros y son cubiertos por los seguros sociales. Gran parte de las personas se ubican en un área gris, percibiendo bajos ingresos en empleos precarios e inestables y quedan muchas veces fuera tanto de seguros sociales como de los programas asistenciales orientados a los más excluidos. La elevada presencia del empleo informal dificulta la cobertura de la población y la amplia diseminación de transferencias condicionadas de ingresos en todos los países de la región son una prueba de ello.

En este escenario es muy probable que los efectos del cambio climático en la región hagan crecer la presión por nuevos sistemas institucionales que distribuyan y orienten ingresos y consumo hacia la mayor parte de la población. A esto se sumarán necesidades de fuertes gastos de inversión para mitigar los efectos del cambio climático que obligan a re-direccionar ciertas prioridades, como la inversión en salud preventiva y de todo tipo de infraestructura de servicios públicos. Finalmente, están las propias consecuencias de las políticas que se apliquen para mitigar los efectos del cambio climático.

Todo esto nutre la necesidad de discutir las coberturas y las estructuras de los sistemas nacionales de protección social en la región. **Entender el cambio climático como un riesgo social estructural es también redefinir la población que debe ser protegida y las instituciones que se han de ocupar de ello.**

V. Riesgo social y vulnerabilidad social

La perspectiva del “riesgo social estructural” se consolida y complementa con la noción de “vulnerabilidad social”. De hecho, la idea de vulnerabilidad es utilizada en variadas disciplinas, incluyendo a las que preocupan por los problemas ambientales, en general, y del cambio climático, en particular.

Este concepto busca describir la capacidad de respuesta que tienen los sistemas o las personas frente a situaciones de peligro; según esa capacidad, se avanza técnicas para prevenir la ocurrencia de los eventos peligrosos y en último caso para reparar los daños. Por ejemplo, el concepto de vulnerabilidad ha sido adoptado por quienes estudian temas de seguridad humana como extensión del desarrollo humano, de modo tal que la **seguridad humana se entiende como la capacidad para enfrentar la vulnerabilidad** (Summer y Mallett. 2011).

La noción de vulnerabilidad es multidimensional y dinámica, en tanto el tiempo siempre está incorporado en los análisis. Asimismo, el concepto de vulnerabilidad es intrínsecamente relacional porque depende del modo en que se relaciona el sujeto o sistema vulnerable con el evento peligroso y dañino. La vulnerabilidad no se define por relaciones causales lineales, sino por procesos que se influyen mutuamente. A lo largo del tiempo puede variar la vulnerabilidad de un sujeto o sistema.

De aquí se sigue que las nociones de “adaptación” y “resiliencia” siempre están adicionadas a la de vulnerabilidad. La vulnerabilidad depende tanto de la amenaza como de la capacidad para enfrentarla y procesarla. En otras palabras, las fragilidades del elemento afectado influyen el grado de su vulnerabilidad frente a la amenaza.

Las relaciones involucradas en la noción de vulnerabilidad son muy complejas. Por ejemplo, las perturbaciones pueden ser súbitas (inundaciones, sequías, fuertes devaluaciones del valor de la moneda utilizada en un estado, etc.) o verificarse por acumulación de factores de stress (degradación gradual de suelos, epidemias, marginación por pérdida de empleo o degradación del mismo, etc.). En todos los casos los efectos duran más allá del corto plazo en que suceden y hasta las respuestas de corto plazo pueden aumentar la vulnerabilidad de largo plazo, como lo demuestra el hecho de que para paliar el hambre, las personas reducen la calidad de su alimentación lo que en el largo plazo afecta su salud.

A. La vulnerabilidad social

El término vulnerabilidad se ha incorporado también al debate sobre los temas de marginalidad, carencia, pobreza y, en general, lo que se denomina la “cuestión social” de las sociedades modernas. Es posible delinear una “zona de vulnerabilidad social” dentro de la cual conviven personas con alta probabilidad de

verse afectadas por los riesgos sociales. Para ello, se tiene en cuenta la fuerte correlación que se verifica entre la posición de las personas en la división social del trabajo y su participación en las “redes de sociabilidad”, incluyendo a los sistemas de protección social (Castel, 1995).

Estas relaciones sociales definen distintas “zonas” de cohesión social. Por ejemplo, la asociación entre trabajo estable e inserción relacional sólida, caracteriza una zona de plena “integración social” y, a la inversa, la ausencia de participación en actividades productivas y el aislamiento relacional se conjugan para conformar una zona de “desafiliación social” entre las personas y los sistemas organizativos de la sociedad. La zona de vulnerabilidad social sería una zona intermedia y muy inestable, que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los soportes de proximidad, incluyendo a las instituciones del sistema de protección social (Castel: 1995, 13). Estas zonas de cohesión social se dilatan, contraen y cambian sus componentes, según se ven afectadas por distintos fenómenos y según la capacidad de respuesta de los grupos de población frente a los mismos.

La cuestión social se expresa con toda su crudeza en los márgenes de la sociedad donde se ubican los desafiliados, pero la alta probabilidad de tránsito entre las distintas zonas de cohesión social expande a la zona de vulnerabilidad el espacio que deben cubrir los sistemas de protección social. Poco ayuda al análisis social y a la formulación de las políticas el separar a la población entre pobres y no pobres. **Conceptos como vulnerabilidad social, capacidades humanas, autonomía personal, son mucho más útiles para la formulación de políticas atentas a la prevención de riesgos sociales estructurales que afectan a la zona de vulnerabilidad social, como el cambio climático y las políticas diseñadas para frenarlo y mitigar sus efectos nocivos.**

Los conceptos de riesgo social y vulnerabilidad social indican que los problemas sociales derivados del cambio climático no pueden circunscribirse a unos pocos grupos sobre los cuales focalizar asistencia compensatoria, sino que debe verse con una perspectiva más sistémica y dinámica. Por otra parte, **los daños son tan amplios, y muchas veces irreparables, que deben ser prevenidos potenciando la capacidad autónoma de adaptación y respuesta de los sujetos. Las fragilidades de la población vulnerable al cambio climático son pre-existentes y permiten formular ciertas certezas con respecto a sus impactos. Particularmente en América Latina donde la zona de vulnerabilidad social abarca a la gran mayoría de la población.**

B. La CEPAL y la vulnerabilidad social

CEPAL adoptó el término “vulnerabilidad social” en sus análisis, refiriéndose de este modo a la probabilidad que las personas u hogares sufran una disminución de su bienestar, que los lleven por debajo de un nivel de vida considerado socialmente básico para ser un miembro pleno de la sociedad (CEPAL, 2010a, 2011). Esa probabilidad es muy alta para la gran mayoría de la población en América Latina, aunque es muy difícil estimar cuantitativamente la zona de vulnerabilidad social por el carácter multidimensional y dinámico del concepto. Mucho más cuando en la región son escasas -cuando no inexistentes- las encuestas de tipo panel que ayudarían a conocer mejor los cambios que experimenta la situación socio económica de los grupos de población a lo largo del tiempo. Esta información sería mucho más útil que las fotos estáticas que ofrecen las encuestas de ingresos y gastos en base a las cuales se construyen indicadores económicos y sociales de la situación de la población en la región.

Frente a estas limitaciones, CEPAL opta por construir zonas de vulnerabilidad social a partir de las escalas de percepción de ingresos relevadas por las encuestas disponibles. Así, la categoría más necesitada incluye a quienes se encuentran en la indigencia por sus ingresos (o cercana a esa línea), luego siguen los pobres por ingresos (y cercanos a esa línea). A continuación se establecen escalas como múltiplos de estos indicadores, por ejemplo aquellos cuyo promedio de ingresos es 1,5 veces la línea de pobreza, etc. A esas escalas se le adosan **características o propiedades para aproximar otros elementos claves de la vulnerabilidad social, como el acceso a beneficios sociales, seguros privados, vivienda y transportes propios, etc.**

Con estos indicadores, CEPAL (2010a) concluye que, en casi todos los países de América Latina, **cerca de la mitad de la población puede ser catalogada como viviendo en situación de vulnerabilidad social**. Solamente en Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina, Brasil y Panamá entre el 50% y el 60% de la población no es vulnerable a recaer en la pobreza. Al otro extremo, en Paraguay, Nicaragua y Honduras menos del 20% de la población no es vulnerable.

Esta amplia zona de vulnerabilidad social en la región explicaría en gran medida **un fenómeno que ha mostrado ser históricamente recurrente**: las reducciones de indicadores de pobreza e indigencia en la región han venido asociadas con ciclos de crecimiento económico, pero estas mejoras de bienestar se han esfumado rápidamente al sobrevenir las crisis. Por ejemplo, suele señalarse que, como efecto de la crisis de la deuda de los años ochenta, tomó 14 años volver al nivel de producto interno bruto (PIB) *per cápita* pre-crisis, pero que se demoró 25 años para volver a los niveles de pobreza que existían antes de la crisis.

Esto se correlaciona con **otra evidencia**: la movilidad descendente o pérdida de bienestar de los sectores socialmente más vulnerables es cualitativamente diferente a la de los sectores más integrados. Esto es así porque en el caso de los sectores más vulnerables, no sólo se trata de pérdida de ingresos, sino de procesos de descapitalización de los que es muy difícil recuperarse: pérdida de propiedades, sacrificio de atención a la salud, deserción escolar, rupturas familiares que constituyen coberturas de protección social informal, endeudamientos con sistemas informales a tasas de usura, etc. Esto **daños derivados de fuertes movimientos cíclicos** se agregan a **otros más estructurales**, que provienen de las dinámicas de discriminación y segregación territorial por la pertenencia a una etnia indígena o afro descendiente, por vivir en zonas rurales o urbanas marginales, por desplazamiento de población debido a episodios de violencia y conflictos armados, etc. (Cecchini y Martínez, 2011; Filgueira, 2007).

Lo anterior cuestiona la idea hegemónica que ve en el crecimiento económico la resolución de los problemas de la desigualdad, la pobreza y la marginalidad. La resolución de estos problemas de modo sostenible obliga a pensar en las formas en que se crea y se destruye riqueza, como así también en los sistemas institucionales que garantizan el acceso a ciertos básicos indispensables para sostener las capacidades y la autonomía a las personas para conservar esos básicos y los logros obtenidos. **Esto no se resuelve con una política sino con un sistema de políticas integradas, que tengan en cuenta las diferentes dimensiones en las que se expresa la vulnerabilidad social en América Latina.**

C. Algunas dimensiones de la vulnerabilidad social

1. Mercado laboral

El mercado laboral es el espacio social clave para definir el grado de vulnerabilidad de las personas. Por ejemplo, cuanto mayor sea el coeficiente entre ocupados y total de personas en el hogar, mayor será la base potencial de ingresos que fluye y la capacidad para enfrentar riesgos sociales. Esto, claro, está permeado por el tipo de inserción laboral de aquellos miembros que trabajan.

Se observan grandes diferencias entre los países latinoamericanos con respecto a la proporción de ocupados sobre el total de personas y conforme a la vulnerabilidad ordenada por escala de ingresos (CEPAL, 2010a). Estas diferencias son más marcadas en los países más ricos, donde una alta tasa de ocupación del hogar tiende a garantizar la transición hacia zonas de ingresos más elevados y de menor vulnerabilidad. En contraste, en los países de menor desarrollo relativo las distancias son menores o, como sucede en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, no existen casi diferencias en los coeficientes. Esto se debe a la muy baja productividad y las malas remuneraciones del trabajo de los sectores pobres e indigentes.

Existe una fuerte correlación entre inserción de los trabajadores en el mercado laboral formal —con mejores ingresos laborales y protección social— y los niveles de bienestar. Frente a una tasa de formalidad promedio de los ocupados de 53,4%, hacia 2005 se observaba que para el primer decil de la distribución del ingreso esa tasa era de 22,2%, mientras que en el decil más rico era 66,4% (Cecchini y Uthoff, 2008).

Cabe recordar que, para el estructuralismo original, **la informalidad en la región** no se relaciona solo con la falta de fiscalización de normas de regulación laboral, sino que **es un elemento distintivo del proceso de acumulación**. En América Latina la tasa de ganancia esperada se estima considerando la presencia y la persistencia de un mercado laboral informal. De aquí se sigue que es muy difícil esperar que el problema desaparezca con el crecimiento económico, porque en gran medida ese crecimiento se financia con la informalidad.

Como ya se indicó, otro modo de observar el problema es desde las falencias de los sistemas de protección social. Los trabajadores no ven grandes beneficios de su afiliación al seguro social, porque es muy probable que, dados los requisitos de acceso, no puedan mantenerlos a lo largo de su ciclo de vida. Las altas deducciones en los seguros sociales y privados, y las exigencias de co-pagos, vuelven difícil el acceso a los beneficios aún con registración laboral. No es un problema de “miopía” sino, por el contrario, un análisis racional del contexto en el cual operan. Los trabajadores no eligen su relación laboral sino que le viene impuesta por el modo de organización económica y social.

La persistencia de la informalidad y el fracaso de la mayor parte de las políticas aplicadas para disminuir su peso de modo consistente, indican que **el problema no es de un sector**. La economía informal actúa como un “regulador” de la flexibilidad laboral y ayuda a contener los salarios del empleo formal en prácticamente todo el sistema económico. De hecho, entre la informalidad y la formalidad plenas, existe una diversidad de figuras de “semi-formalidad” difíciles de registrar.

Otro dato clave del mercado laboral es la creciente importancia del empleo femenino, cuya inserción laboral es más estratificada que en el caso de los hombres. Las oportunidades y las condiciones de empleo de las mujeres de los grupos de más bajos ingresos son muy precarias y gran parte de la explicación está en la alta tasa de fecundidad combinada con la ausencia de sistemas públicos de cuidado. Esto potencia el tradicional problema de la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado.

2. Demografía y estructura familiar

La carga demográfica es el otro dato clave de la vulnerabilidad social. En general los grupos de más bajos ingresos presentan altas tasas de dependencia (CEPAL, 2010a). Los procesos de transición demográfica difieren en intensidad y trayectoria entre los países de la región y también entre estratos en un mismo país. En este sentido hay coincidencias en señalar que durante las últimas dos décadas la tasa de dependencia regional todavía caía en forma marcada pero que esta tendencia se revertirá hacia 2020, terminando con una época favorable de “bono demográfico” en la región.

Con la excepción de Chile, en los hogares indigentes o vulnerables a la indigencia los países de la región presentan un coeficiente de relación entre población en edad económicamente activa y población en edad económicamente dependiente de uno o superior a uno. Este coeficiente se reduce a 0,5 y 0,4 en el caso de los hogares no vulnerables a la pobreza, con un comportamiento consistente en el resto de las categorías: a mayor ingreso, menor tasa de dependencia (CEPAL, 2010a).

Parte de la explicación es que la fecundidad converge pero manteniendo importantes diferencias entre grupos de ingresos. De este modo, la reproducción biológica y social se concentra en los sectores de menores ingresos. El embarazo adolescente y muy joven muestra resistencias para el descenso. Los problemas que se derivan de ello para la salud son múltiples, ya que diversos estudios muestran el impacto sobre la salud materna e infantil del embarazo adolescente y los bajos intervalos entre embarazos.

La infancia está sobre-representada en toda la región en las categorías de más bajos ingresos (CEPAL, 2010a). Por el contrario, la tercera edad está sub-representada en la pobreza y vulnerabilidad en la gran mayoría de los países de la región. Esto último es particularmente marcado en Argentina, Brasil y Uruguay, como resultado en gran medida del mayor peso que tienen en los sistemas de protección social la cobertura de jubilaciones y pensiones, en contraste con las coberturas de la infancia y la adolescencia. En contraste, el peso relativo en la pobreza de la infancia y de las mujeres se ha

incrementado durante la fase de crecimiento y de reducción de la pobreza global que experimentó la región entre 2002 y 2008.

El enorme peso de la pobreza en la infancia define una fragmentación social temprana de trayectorias vitales, que nada tiene que ver con las diferencias de esfuerzos y talentos que sugiere la teoría económica ortodoxa, ni tampoco con los problemas de miopía y asimetría de información, sino con las diferencias de oportunidades de vida al nacer y con el sistema institucional que no contrabalancea las mismas. Todo esto refuerza desigualdades, atenta contra la productividad del sistema y no favorece la cohesión social que es necesaria para aplicar mecanismos de solidaridad para enfrentar los riesgos sociales como el cambio climático.

3. Educación, salud, hábitat

La desigual formación de capacidades humanas y de allí de autonomía para enfrentar riesgos sociales es el otro dato clave del problema. Las mejoras en la educación siguen siendo marcadamente estratificadas y el nivel medio continúa expulsando a los sectores de menores recursos. A esto se suma un bajo promedio de aprendizaje y alta desigualdad en los logros educativos tanto de aprendizaje como de egreso.

Por ejemplo, observando la distribución de años de educación para la población mayor de 25 años de edad, se concluye que los hogares de menores ingresos cuentan con muchos menos años de educación formal respecto a los hogares en zonas no vulnerables. A su vez, los hogares de menores ingresos presentan bajos logros educativos, que explican por qué, a pesar de presentar algunos de ellos tasas altas de ocupación, no logran escapar de la pobreza o de la vulnerabilidad.

La fragmentación en el sector salud es aún más marcada que en educación. Así conviven sistemas privados de alto costo y tecnología de avanzada, con sistemas públicos que ni siquiera logran garantizar coberturas preventivas para los sectores de más bajos recursos.

En la región también continúa expandiéndose la urbanización, sin una planificación adecuada sino más bien de la mano de la especulación inmobiliaria. La ausencia de planificación y de transporte público se suma al incremento del parque automotriz, lo cual tiene un impacto notable sobre la calidad de vida y el medio ambiente. A esto se suma una creciente inseguridad ciudadana y la privatización e individualización de la seguridad territorial.

Lo anterior es meramente indicativo de la complejidad de las dimensiones de la vulnerabilidad social en la región. Lo más probable es que los efectos del cambio climático aumenten la complejidad de las diversas dimensiones de la vulnerabilidad social. Por lo tanto, el abordaje de un problema tan complejo requiere no una política pública sino de un sistema integrado de políticas públicas.

VI. Cambio climático y sistema integrado de protección social

Las propuestas que observan el problema del cambio climático desde la perspectiva de los riesgos sociales, señalan la necesidad de una “integración” de políticas que aborden conjuntamente las decisiones ambientales, económicas y sociales (Lenschow 2002, Nilsson and Eckerberg 2007). Así como las instituciones económicas y de protección social deberán adecuarse al cambio climático, las políticas vinculadas al cambio climático también deberán integrarse de forma consistente en estos sistemas.

Desde esta óptica se sugiere que **el cambio climático indica la necesidad de una “segunda des-mercantilización” del capitalismo** (Gough y Meadowcroft, 2011). La **primera des-mercantilización, descrita por Polanyi en “La Gran Transformación”** (Polanyi, 1992), es la que abrió los espacios para la construcción de los Estados de Bienestar tal y como los conocemos hoy. Esto es, a la construcción de instituciones de seguridad y protección social que busquen controlar el avance de los principios de organización mercantiles sobre el conjunto de la sociedad. La clave para ello es que el acceso a bienes y servicios comunes se independice en gran medida del poder de demanda individual en el mercado, y su oferta esté en gran medida socializada en instituciones estatales.

Esta primera des-mercantilización vino atada a regímenes de crecimiento económico que tenían al empleo como un objetivo prioritario. Una consecuencia de ello fue que los regímenes de Estado de bienestar se organizaron primordialmente sobre los esquemas de seguro social con fuerte preeminencia del **impuesto al salario**. Asimismo, y como derivado de la necesidad de mejorar el bienestar de las personas empujando el crecimiento económico, se impulsó el **consumo personal indiscriminado** y también los **impuestos al consumo**.

Por el contrario, los procesos que serían necesarios para una segunda des-mercantilización del capitalismo industrial deberían modificar las bases del crecimiento económico y con ello los patrones de producción y de consumo (The Green New Deal Group, 2008). Esto lleva inexorablemente a discutir la dimensión fiscal del problema y a reconfigurar las instituciones que persiguen el tradicional objetivo redistributivo de los sistemas de protección social.

La legitimidad de este tipo de acciones depende de muchas cosas. En primer lugar, es importante reconocer que los diferentes actores sociales tienen diferentes cosmovisiones, conocimientos y valores de los problemas en cuestión. En segundo lugar, hay que considerar que la capacidad individual y colectiva para responder a los desafíos del cambio climático, al igual que su comportamiento convencional en relación con el medio ambiente, difieren según las estructuras sociales,

las instituciones vigentes, las relaciones de poder, etc. En tercer lugar que, en una economía de crecimiento “*steady-state*” bajo⁹, las instituciones del Estado de Bienestar (que incluyen a las diseñadas para adaptarse o mitigar los riesgos sociales vinculados al cambio climático), deberán potenciar sus instrumentos redistributivos.

En ese contexto, es razonable pensar que **un sistema institucional de protección social atento al riesgo social del cambio climático, debería integrar cuatro grupos de “instituciones redistributivas”:**

- i) emisiones de carbono;
- ii) consumo/inversión;
- iii) empleo/tiempo;
- iv) ingreso/riqueza.

A. Distribución de las emisiones de carbono

Una de las propuestas preferidas por la ortodoxia en el tema es la que busca una distribución y redistribución más explícita de las propias emisiones de carbono. Para ello, se sugiere que la energía tiene al mismo tiempo un precio de mercado y un “precio” en carbono.

Una de las opciones discutidas para institucionalizar este tipo de redistribución es la instrumentalización de un descuento *per cápita* integrado en un “*Personal Carbon Trading*” (PCT) o “*Personal Carbon Allowances*” (DEFRA, 2008a), o complementado con esquemas “*Cap and Dividend*” y/o de “*Cap and Share*” (Barnes, 2003; FEASTA, 2008). Bajo el esquema PCT, las personas reciben un descuento *per cápita* igual mientras que bajo el *Cap and Dividend* lo que se hace es conformar un *trust* independiente que se ocupa de subastar los permisos a los productores *upstream* o a los importadores, y luego redistribuirlos como descuento *per cápita* a los ciudadanos. Bajo el esquema “*Cap and Share*” el *trust* independiente le asigna a cada ciudadano una porción de los permisos de emisión nacional que luego pueden ser vendidos en los bancos. De esta forma aquellos que tengan excedente se lo puedan vender en el Mercado a quienes tienen faltante.

Los estudios sobre los efectos de estos descuentos *per cápita* indican que pueden tener impactos progresivos, favoreciendo a los grupos de menores ingresos que consumen menos (Barker and Köhler, 1998; DEFRA, 2008a; Dinan and Rogers, 2002; Parry, 2004; Starkey and Anderson, 2005). Por ejemplo, en un esquema *Cap and Share* y/o *Cap and Dividend*, cada sujeto que consuma menos que los niveles topes de emisión ganará por el descuento (AEA and Cambridge Econometrics, 2008; Boyce and Riddle, 2007).

Sin embargo, en la práctica se verifican otros resultados. Este es un buen ejemplo de los problemas de las políticas sustentadas en la idea de que la polución es sencillamente una “falla de mercado”. Aquí lo que se hace es incorporar el problema dentro de la lógica de los mecanismos de mercado y derechos de propiedad, confiando en que el ajuste de los precios logrará la eficacia y la justicia en el tema.

Las críticas a estos mecanismos son variadas (Cook, et. al., 2012; Van Griethuysen, 2011). En particular, se indica que son instrumentos fáciles de captar para la especulación financiera. Más aún, el papel central que los “mercados de carbón” juegan en la administración del problema del cambio climático, los vuelve muy vulnerables a la acción de lobbies y a la captura regulatoria. La evidencia más ilustrativa es la siguiente: al tiempo que las operaciones en los mercados de carbón han ido creciendo sostenidamente, las emisiones de carbón también. En la práctica, “*companies at the vanguard no longer*

⁹ En la jerga económica, un *steady state* es una trayectoria donde todas las variables se encuentran creciendo en el tiempo (si lo hacen) a una tasa constante. Estrictamente, no es sinónimo de “estado estacionario”, pese a que se suele considerar así. El estado estacionario sería un caso particular donde la tasa constante de crecimiento de las variables por habitante es igual a cero y no se verifica progreso tecnológico.

question how much it will cost to reduce greenhouse gas emission, but how much money they can make doing it" (Cogan 2006:1, citado en Van Griethuysen, 2011).

Así, las visiones críticas concluyen que estos instrumentos terminan reforzando la lógica del capitalismo industrial que es la raíz del problema. Este tipo de instrumentos no parecen haber sido adoptados por razones ecológicas o de equidad social, sino porque son compatibles con un régimen de crecimiento que continúe basado en la energía fósil.

Dadas estas observaciones, no debe sorprender que estos esquemas de comercialización favorezcan a los agentes económicos que tienen posiciones dominantes en el mercado y que pueden transferir costos a los consumidores. Por lo mismo, esto termina excluyendo a otros agentes de menor poder relativo en el mercado. Las observaciones previas acerca del valor en los mercados financieros de las reservas que son propiedad de las corporaciones más importantes en el área energética, son una evidencia de la pertinencia de estas críticas.

Por otra parte, estos instrumentos sólo sirven para el problema de las emisiones de carbono. Sin embargo, en América Latina, son predominantes otras formas de ataque al medioambiente y que afectan particularmente a los más pobres y las comunidades con asentamientos precarios, como contaminación de las fuentes de agua y los ríos, la deforestación, la contaminación y erosión de la tierra, la contaminación por minería y agroquímicos, etc.

B. Distribución de los gastos de consumo e inversión

La contradicción entre corto y largo plazo es un aspecto central del debate que nos ocupa y uno de los aspectos relevantes al momento de discutir la vinculación entre los patrones de consumo hegemónicos y los problemas del cambio climático. En general, los defensores de la necesidad de un cambio en los indicadores del bienestar humano, buscan disminuir la importancia para el progreso social de los flujos corrientes y al mismo tiempo incrementar la relevancia de los stocks de riqueza (material y no material) que se transfieren al futuro. Esto lleva a cuestionar el consumo presente y a revalorizar el ahorro, la inversión y la necesidad de reponer el desgaste y la degradación de los recursos necesarios para la vida de futuras generaciones. La lógica de este tipo de planteos es evidente desde una visión ambiental como así también desde una perspectiva macroeconómica de manejo de la demanda, pero merece ciertas consideraciones cuando se expone en el contexto latinoamericano.

La marcada diferencia entre los patrones de consumo de las clases sociales es un tema que históricamente se ha señalado como limitante para el desarrollo de América Latina¹⁰. Atentos a estas salvedades, hay que tener cuidado con el modo en que se incorpora en la agenda regional la contradicción entre corto y largo plazo. En la región, esta contradicción suele relacionarse con las justificaciones de los bruscos y reiterados "ajustes" macroeconómicos que suelen castigar el consumo presente de los grupos más vulnerables. Reiteradamente, estos ajustes se presentan como imprescindibles para "retomar" en un futuro impredecible el crecimiento económico (y el bienestar). En la práctica, las políticas inspiradas en estos modos de observación terminan reduciendo el consumo de los grupos de población con mayores carencias mientras persisten irritantes privilegios de consumo para los grupos de mayor riqueza.

En América Latina el consumo presente de los grupos más desaventajados no puede posponerse al momento de pensar políticas de cualquier tipo, incluyendo las que buscan mitigar las consecuencias del cambio climático. La prioridad es la seguridad de consumos básicos para toda la población. Para ello, en lugar de mirar el progreso social como una suerte de flecha orientadora hacia puntos

¹⁰ De hecho, este ha sido el centro del análisis de la original escuela de pensamiento estructuralista latinoamericana que señala, entre otros problemas, la fuerte dependencia de los países latinoamericanos de la importación para sostener patrones de consumo de los grupos de altos ingresos.

máximos (u “óptimos”), se debería incorporar cierto componente conservador y defensivo ineludible: la prioridad es conservar y garantizar el acceso a ciertos básicos universales para toda la población

Así, el tema de las responsabilidades del consumo en los daños ambientales debe incorporarse teniendo como referencia que deben garantizarse prioritariamente consumos básicos y que, por lo tanto, se debería restringir los consumos “posicionales” si de lo que se trata es de ajustar el consumo global. Esta alternativa es ineludible en una de las regiones más desiguales del mundo y donde la desigualdad de los patrones de consumo, y especialmente el componente “importado” y “posicional” del consumo de las clases más favorecidas, es una traba histórica al desarrollo igualitario y sostenible.

Para lograr esto, y en el contexto socio-demográfico y económico descrito previamente, se debería garantizar el acceso a un ingreso básico para toda la población, avanzando hacia la “des-mercantilización” y “des-clientelización” del acceso a bienes y servicios básicos para el bienestar humano, como son los propios de las áreas y políticas sociales (salud, educación, vivienda, etc.). Para ello, hay que tener en cuenta ciertas sinergias entre los sistemas de protección social y el comportamiento de los consumidores ya sea de modo directo (organización y cuidado familiar), o de forma indirecta (generación de empleo, especialmente femenino, en los servicios sociales de todo tipo).

A estos servicios sociales debe sumarse la inversión eco-social, también vinculada a las políticas propias del sistema de protección social. Por ejemplo, la vivienda (calentamiento/enfriamiento, agua, artefactos eléctricos de todo tipo, etc.). También la inversión en transporte público más otras políticas que mejoren el hábitat de las personas (Nef 2008). Asimismo, hay que recordar que deberían modificarse algunos “modelos de oferta” porque muchas políticas sociales tienen un alto “*carbon footprint*”; por ejemplo, se señala que el del British National Health Service tiene una huella de carbono de 18.6 mtCO₂, aproximadamente 25% de la emisión total del sector público británico y está en continuo crecimiento (SDC 2008).

En cualquier caso, lo que se intenta marcar aquí es que existen muchas sinergias entre el cambio climático y las políticas sociales al momento de trabajar sobre los cambios en los patrones de consumo e inversión. La reconfiguración de los sistemas prestadores de beneficios sociales y de transferencias de ingresos es un tema central en la agenda del cambio climático.

C. Distribución de los tiempos de empleo y trabajo

Otro campo de las políticas distributivas al cual se le presta poca atención en el debate sobre el cambio climático se vincula con la regulación del crecimiento poblacional y del empleo. Históricamente los Estados de Bienestar han dado protección al crecimiento poblacional, bajo la consigna que una fuerza de trabajo más numerosa garantiza mayor crecimiento y productividad. Esto no es así en las nuevas condiciones productivas, a lo que se suma que mayor población significa mayores problemas de emisión de carbono, entre otros problemas medioambientales.

Una economía funcionando atenta a los problemas del cambio climático requiere de una población más estable, entre otras cosas porque es probable que se frene la creación de empleos. Dicho de otro modo, las posibilidades de alcanzar niveles de pleno empleo para toda la fuerza de trabajo se reducirán mucho más de lo que ya marcan las actuales tendencias. El cambio climático ha de afectar al conjunto del empleo disponible en la sociedad y la promesa de nuevos empleos en una economía más verde no parece suficiente compensación.

Esto coloca en el centro del debate social a la reproducción responsable, así como al problema de las migraciones y de la creciente incorporación de la mujer al mercado de empleo. De este modo, la discusión sobre los efectos del cambio climático y sobre los impactos de las políticas diseñadas para mitigarlos alcanza a la redistribución de los tiempos de trabajo y a la generación de empleo en actividades hoy no valorizadas mercantilmente.

Si bien las políticas activas y pasivas de empleo siempre han sido un componente relevante de los Estados de Bienestar, los supuestos en base a los cuales se organizan son hoy muy cuestionables. Por un lado, el propio objetivo de pleno empleo derivado del manejo de la demanda efectiva es cada vez más inalcanzable, pero sigue actuando como un ideal que inhibe la posibilidad de avanzar con cambios estructurales tanto en la organización económica como en la organización social. En realidad, ese ideal nunca se alcanzó, si se considera que las bajas tasas de desempleo estadístico del pasado se lograron con muy bajas tasas femeninas de participación activa. Por otro lado, tampoco es repetible una situación de cobertura familiar de las contingencias sociales a través del empleo de un hombre adulto que actúa como sostén familiar durante toda la vida y con su esposa trabajando en el cuidado del hogar (y eventualmente con empleo de tiempo parcial).

Dadas las actuales tendencias y los efectos del cambio climático, el escenario más probable es que el freno al crecimiento económico se conjugue con la tendencia a la incorporación de la mujer a la población activa. Si a esto se agrega la necesidad de reducir el hábito de ganar más para consumir más, se sigue que se volverán necesarias dos políticas. Por un lado, la redistribución del tiempo disponible de empleo mercantil entre la población, permitiendo una mejor distribución del mismo y un mejor balance entre el trabajo pago y el no remunerado (como las tareas de cuidado en el hogar y las tareas comunitarias). Por otro lado, el acceso a ingresos básicos por fuera del puesto de empleo, requisito imprescindible para garantizar consumos básicos universales.

Todas estas cuestiones van mucho más allá de los debates acerca del *trade-off* entre empleo y ocio que caracteriza al esquema neoclásico de análisis del funcionamiento del mercado laboral. También, y particularmente en un escenario de empleo informal masivo como el de América Latina, superan la posibilidad de ser atendidos con políticas focalizadas, ya sea de transferencias condicionadas de ingresos o de tipo *workfare*.

En breve, la reducción del tiempo de empleo pago por persona y un balance más equilibrado entre trabajo remunerado y no remunerado son condiciones ineludibles de una economía atenta a los problemas distributivos de los nuevos riesgos sociales. Más aún cuando se esperan cambios del patrón de crecimiento con tasas más moderadas y reestructuraciones productivas. Pero estos cambios han de generar problemas, incluyendo la probabilidad de reducción de los ingresos captados por las personas en el mercado de empleo, lo cual no sólo obligará a modificar patrones de consumo sino también a diseñar políticas de distribución de ingresos por fuera del mercado de empleo.

D. Distribución de ingresos y riquezas

Lo anterior lleva al tema de la distribución de ingresos y riquezas mediante la acción fiscal. Este tema obliga a observar la acción fiscal del Estado. La cuestión fiscal en América Latina es uno de los aspectos más cuestionados de sus políticas públicas. La reforma fiscal basada en una concepción de que una sociedad “verde” podría contribuir a mejorar esa situación a través de cuatro canales principales: i) proporcionar ingresos fiscales; ii) modificar la estructura tributaria hacia impuestos más eficaces y progresivos; iii) crear administraciones tributarias más eficaces; y iv) fomentar mayor legitimidad y compromiso en torno a los tributos y de allí contribuir a una mejor articulación entre Estado y sociedad.

La imposición de tributos señalados como “verdes” es materia de controversias. En general, como se menciona más arriba, todo indica que los efectos de los impuestos generales sobre los combustibles pueden incidir con mayor fuerza sobre los más pobres en ausencia de otras políticas, en gran medida porque los grupos de menores ingresos gastan una proporción mayor de sus ingresos en consumo de consumo energía en comparación con los grupos de altos ingresos. Además, en América Latina, los grupos de menores ingresos suelen no acceder a redes de gas natural de bajo costo y sus hábitats son ineficientes en el uso de energía (especialmente en áreas rurales). Otra vez, la inversión en transporte público y en mejoras en la infraestructura energética de las viviendas precarias son políticas de inmediata recomendación.

En cualquier caso, la fiscalidad verde no puede analizarse aislada del conjunto del sistema fiscal que, en América Latina, adolece de numerosos problemas. Sin desconocer la alta heterogeneidad de los niveles de recaudación y las estructuras tributarias, en general se reconoce que la recaudación tributaria ha mejorado en los últimos años en la región, pero aún persiste un sistema tributario muy regresivo, con marcados problemas de administración y baja recaudación, particularmente en el impuesto a los ingresos y a los patrimonios¹¹. La reforma tributaria basada en impuestos verdes debería ayudar a cambiar estos sesgos, pero sobre todo integrarse con un uso más progresivo de los recursos.

Paralelamente, debería atenderse a la aplicación de los recursos tributarios recaudados. En ese sentido, una opción es aplicar los recursos verdes para financiar medidas que reduzcan gases de efecto invernadero o para financiar cambios en los comportamientos de los agentes sociales con el mismo fin. Por ejemplo, programas de aislamiento de las viviendas, inversión en energía renovable, transporte público, investigación y desarrollo en la materia, etc. Evidentemente, el impacto distributivo de estas medidas depende de quienes se beneficien con las mismas. Por ejemplo, las políticas de apoyo a la expansión de energía renovable pueden tener un impacto regresivo si los incentivos son apropiados por las personas de mayores ingresos.

Una segunda alternativa para la aplicación de los recursos captados con impuestos verdes es reducir su peso en aquellos hogares de menores ingresos. Este es el caso frecuentemente citado de las exenciones impositivas en los Países Bajos entre 1996-2000 [*Tax free electricity allowances*] como así también los cargos progresivos en el sistema de aguas en Portugal (Ekins, 1999; Ekins and Barker, 2001; Wier et al., 2005). Otra opción es que los nuevos ingresos fiscales se redistribuyan directamente al conjunto de la población y/o a ciertos sectores económicos y/o sociales. Esto puede hacerse por reducciones de otros impuestos, las cuales también puede diseñarse de forma progresiva, por ejemplo mediante el mecanismo del impuesto a las ganancias personales (e.g. Grainger and Kolstad, 2008; Metcalf, 1999; Metcalf and Weisbach, 2009).

Como alternativa a lo anterior, otros autores argumentan que sería más efectivo que los problemas distributivos generados por los efectos del cambio climático y de las políticas diseñadas para mitigarlos, sean abordados separadamente (e.g. Johnstone and Serret, 2006: 5; Metcalf and Weisbach, 2009). La ortodoxia aboga por el uso de esos recursos para financiar programas compensatorios de ingresos y dirigidos a ciertos grupos específicos (Baranzini et al., 2000; Dresner and Ekins, 2006; Ekins and Barker, 2001; Ekins and Dresner, 2004). Otro grupo de analistas del tema plantean distribuir el ingreso directamente a los ciudadanos como un “*lump sum*” (Barker and Köhler, 1998; Dinan and Rogers, 2002; Ekins and Barker, 2001; Parry, 2004; West and Williams, 2002).

Una última variante apunta a modificar el conjunto de la estructura del sistema de protección social sobre la base de dos principios: universalismo y prevención, en lugar de la focalización y la asistencia. Esta alternativa (universalismo y prevención) es la más acorde con la observación del riesgo climático como un riesgo social sistémico que debe incorporarse a la estructura de riesgos cubiertos por los sistemas de protección social. En particular, es consistente con las propuestas difundidas bajo el concepto de “universalismo básico”.

¹¹ Ver Cetrángolo and Gómez-Sabaini 2007 y Gómez-Sabaini and Jiménez 2011.

VII. Riesgo social, vulnerabilidad social y “universalismo básico”

Para pensar reformas a los sistemas de protección social en América Latina, atentas a los principios señalados, hay que partir de la siguiente comprobación: la zona de vulnerabilidad social en América Latina no sólo es muy amplia sino que además es muy variable. Esto es el resultado tanto de los vaivenes y shocks de mercado como de los sistemas institucionales que regulan los distintos órdenes de prácticas sociales.

En particular, los sistemas fiscales y los sistemas nacionales de protección social actúan (funcionan) de forma pro-cíclica y estratificada. Este comportamiento pro-cíclico se define, por un lado, por la estructura de recaudación tributaria basada en flujos y regresiva; por otro lado, por una estructura de beneficios sociales que no alcanza cobertura universal, es muy fragmentada con amplias brechas entre beneficios máximos y mínimos, no tiene carácter preventivo en la gestión de los riesgos sociales y es mucho más exigente con las condiciones de acceso para los más desprotegidos.

A la preeminencia de sistemas nacionales de protección social organizados de modo estratificado y con base en una ideología laboral-aseguradora, se suma el fracaso del modelo de focalización que ha demostrado tener bajo o nulo impacto sobre la desigualdad, generando incentivos perversos sobre el empleo y especialmente la formalización laboral. Esto es un problema estructural para la cohesión social, la movilidad social y la protección de la mayor parte de la población frente a los riesgos sociales.

En síntesis, los sistemas de protección social de la región se muestran ineficaces para procesar la nueva estructura de riesgos sociales que ésta enfrenta, incluyendo los derivados del cambio climático. Como se indicó previamente, su necesaria reformulación debería hacerse teniendo en cuenta un objetivo prioritario: garantizar determinados básicos universales, tanto de ingresos como de servicios sociales, que consoliden las capacidades de las personas para prevenir riesgos sociales, conservando los logros a lo largo de su ciclo de vida. El acceso a estos básicos universales no debería depender de la situación coyuntural ni de ingresos, ni de empleo, ni de ninguna característica personal.

Esta visión es coherente con la incorporación del cambio climático como nuevo riesgo social que afecta a la amplia zona de vulnerabilidad social de la región. Así, el progreso no se discute en relación con estados ideales máximos a alcanzar en el futuro, sino en base a estándares universales que deben consagrarse y conservarse en el presente. El cambio climático es un motivo más para acelerar los

necesarios cambios que deben verificarse en los sistemas de protección social latinoamericanos, dada la complejidad y diversidad de los nuevos riesgos sociales.

A. El universalismo básico

Son múltiples los argumentos a favor del universalismo en la cobertura y la práctica de las políticas sociales. El más evidente es el tamaño de la zona de vulnerabilidad social que hace imposible focalizar a unos pocos grupos desaventajados. El segundo, tiene que ver con las demandas de cohesión social y calidad democrática en una región acostumbrada a vincular la política social con el clientelismo político. El tercero se vincula con la necesidad de reducir los costos de transacción. El cuarto, con la necesidad de prevenir y conservar niveles básicos de consumo, lo cual no puede hacerse con políticas asistenciales curativas que llegan luego de producidos daños que muy probablemente sean irreparables. Por último, el universalismo favorece la planificación y control de la operatoria fiscal en el largo plazo.

Para avanzar hacia políticas universales y preventivas, hay que tener en cuenta que la situación no es igual en los distintos países de la región. Por ejemplo, con distintos criterios, CEPAL clasifica a los países de la región según sus “brechas de bienestar”. Así, los países del Grupo 1 son los que registran menores brechas de bienestar y se caracterizan por tener un PIB más alto, menores niveles de pobreza, menores tasas de dependencia demográfica y mercados de trabajo menos informales; al mismo tiempo son los que presentan un gasto público social superior no solo en monto total *per cápita*, sino también como porcentaje del PIB, mayor cobertura de seguridad social, mayor cobertura pública respecto de los servicios de salud (menor proporción de gasto de bolsillo) y mayores tasas de escolarización.

A medida que la observación se mueve hacia países con menor desarrollo relativo (grupos II y III), todos estos parámetros se desplazan hacia situaciones más críticas de menor inversión y peores resultados en materia de seguridad social, salud y educación. En general, se observa que, cuanto menor el peso del Estado, más pesa el gasto del bolsillo y más disminuyen las capacidades familiares para afrontar situaciones de crisis (CEPAL 2010a, 2010b). Esta clasificación no debe hacer perder de vista que hasta en el grupo I, con la mejor situación, subsisten grandes desafíos en términos de universalización de la seguridad social y cobertura de pensiones y aseguramiento en salud. Estos son problemas que, con distintos grados, afectan a todos los países de la región.

Frente a este escenario, el universalismo organizado en base a coberturas básicas busca un balance entre las transferencias de ingresos y los servicios sociales. Una premisa es que no debe haber desigualdades en estas prestaciones y que las mismas tienen carácter prioritario: no se puede exigir máximos para ciertos grupos si el universo no tiene garantizadas prestaciones básicas imprescindibles para la vida en sociedad.

Otra premisa es que esos básicos tiene que ser de calidad adecuada y que la gestión fiscal para su provisión debe registrar rendimientos progresivos. Por último, entiende que existen ciertos grupos de población identificados como “universalmente vulnerables”, como es la infancia en la región, y que por lo tanto tienen que tener prioridad en el avance gradual hacia el universalismo del conjunto de la población.

Entre los criterios para avanzar en ese sentido, se señala: i) aumentar la carga tributaria en forma progresiva e incrementar la recaudación antes que recortar o frenar la expansión del gasto; ii) reorientar el gasto social en el sentido propuesto; iii) no exigir formalidad contributiva para las prestaciones básicas y no cargar sobre la nómina salarial el financiamiento de estas prestaciones; iv) expandir la cobertura con prestaciones uniformes y servicios de calidad adecuada y homogénea, siguiendo calendarios acordados de mediano y largo plazo en base a escenarios de aumento de PIB, aumento de carga tributaria y recaudación y redistribución del gasto público social y no social.

Para hacer operativos estos principios, la clave es revisar y ampliar los conceptos de solidaridad que incluyan a los propios mecanismos tradicionales del aseguramiento. Esto obliga a disminuir la fragmentación que este tipo de sistemas lógicamente genera como así también su fuerte dependencia de la relación laboral. Paralelamente, se debe potenciar aquellos servicios que son vitales para la formación

de capital humano, aprovechando (mientras duren) las ventanas de oportunidades del bono demográfico en algunos países. Algunos ejemplos son: la construcción de servicios de cuidados en edades tempranas que buscan equiparar a la infancia de menores ingresos con el resto de la infancia, y que al mismo tiempo facilitan la incorporación laboral de las mujeres; la ampliación de la jornada escolar a tiempo completo o extendido para las edades de 6-15 años; el desarrollo de servicios colectivos de cuidado del adulto mayor; la inversión en salud preventiva; una política oficial activa que promueva la redefinición de los contratos familiares, de género y entre generaciones.

En términos prácticos, la propuesta del universalismo básico se estructura articulando dos espacios de políticas. Por el lado de los programas de transferencias de ingresos, se destacan tres transferencias¹²: i) a familias con hijos menores de 14 años (universales o focalizadas en forma amplia); ii) a adultos mayores (universales o focalizadas); iii) a desempleados (cofinanciado por rentas generales y contribuciones). A lo anterior se suman programas en el área de servicios sociales: i) cobertura en cuidados y educación temprana 0-5 años y ampliación cobertura primaria escuelas de tiempo extendido o completo; ii) paquetes básicos de salud de base no contributiva; iii) expansión de cobertura y de calidad en educación primaria y media; iv) políticas activas e incentivos para completar la educación media.

Consistentemente con la metodología utilizada para estimar la zona de vulnerabilidad social, la propuesta de CEPAL se articula tomando como referencia para las transferencias de ingresos las distintas “zonas” dibujadas en relación con la línea de pobreza. Así, se propone: i) Asignar una línea de pobreza a los niños menores de cinco años; ii) Asignar media línea de pobreza a los niños entre cinco y 14 años; iii) Asignar una línea de pobreza a los mayores de 64 años; iv) Asignar una línea de pobreza a los desocupados (sean estos desocupados por primera vez, provenientes de trabajos formales o informales). Los costos fiscales para garantizar estas transferencias se deberían ajustar con dos criterios: i) asignarle la prestación solamente a aquellas personas pertenecientes a hogares con ingresos *per cápita* por debajo de 1.8 líneas de pobreza y ajustar luego dicha universo de prestaciones a la mitad del valor de la prestación; ii) incrementar cobertura en temprana infancia y secundaria de tal manera de alcanzar universalidad al año 2021 en aquellos países donde menor es la brecha de bienestar, y alcanzar coberturas de entre 50 y 80 % en países con menores niveles de cobertura de partida.

La construcción de un sistema de protección social de estas características se sostiene sobre un principio económico fundamental: el crecimiento de la productividad debería ser el principal factor de generación de valor agregado y la distribución social de la productividad debería hacerse por medio de las políticas fiscales. Así, por un lado la recaudación fiscal debería ser progresiva o neutra y alejada de la nómina salarial, aumentando el peso de los impuestos directos a la renta y propiedad e impuestos indirectos, incluidos impuestos verdes progresivos (o con correctivos por el lado de gasto). Por otro lado se incrementa el “salario social” por dos vías. Una, transferencias monetarias (universales o cuasi-universales básicas) no vinculadas a formalidad contributiva de empleo para población mayor, infancia y desempleados; y la otra el salario social en servicios educativos, de salud y cuidados y políticas activas de empleo.

A esto se debería sumar la inversión para promocionar modificaciones de las pautas de consumo ciudadanas, en sintonía con las necesidades derivadas del cambio climático. Esto incluye, transporte colectivo, infraestructura para transporte verde, infraestructura de cuidado local, disminución distancia por acceso a telecomunicaciones, incentivos y protecciones para sostener el pequeño comercio local.

La propuesta de universalismo básico es así compatible tanto con la percepción del riesgo del cambio climático como con el riesgo social estructural que afecta a los sistemas nacionales de protección social y con las necesidades de avanzar en una segunda des-mercantilización de los mismos, atendiendo al imperativo de cubrir a la amplia zona de vulnerabilidad social. Por otra parte, la propuesta del

¹² Según lo exponen sus defensores, la construcción de un sistema de ingresos básicos parciales garantizados no persigue la remoción quirúrgica de la pobreza sino que procura la disminución sistémica de dicha posibilidad, el combate a la permanencia de los hogares en dicha situación y la moderación estructural de su intensidad.

universalismo básico atiende la necesidad de integrar los cuatro grupos de “instituciones redistributivas” a los que se aludió previamente.

De cualquier modo, lo anterior debe considerarse como una base para la discusión acerca de la necesaria reforma de los sistemas de protección social de la región atenta a los desafíos de los nuevos riesgos sociales, incluyendo el cambio climático. El cambio climático no es el único riesgo social que justifica el cambio de las políticas públicas en la región, pero es tal vez el riesgo social menos estudiado en ese sentido. Especialmente, en lo que refiere a la necesidad de prevenir sus efectos sociales nocivos sobre la mayor parte de la población de la región que vive en condiciones de alta vulnerabilidad social.

VIII. Comentarios finales

El cambio climático se combina con otros problemas de la economía mundial para cuestionar seriamente el régimen de organización económica, política y social del capitalismo industrial tal y como se conoce hoy. Las amenazas de desintegración sistémica derivadas de este problema no parecen ocupar hoy un lugar preponderante en la agenda pública, al tiempo que no se logran articular soluciones colectivas ni convocar a actores capaces de llevarlas a cabo.

Los estudios disponibles sobre el tema indican que no sólo los efectos del cambio climático tienen impactos distributivamente regresivos, sino que además las políticas que apuntan a mitigar esos efectos pueden también tener impactos distributivamente regresivos en ausencia de otras políticas. Las excepciones son pocas y se reducen a aquellas políticas que apuntan al transporte personal que suelen indicarse como más progresivas. Los resultados de los estudios dependen de las condiciones climáticas de cada país, de la eficiencia energética del stock de vivienda disponible, de la cantidad y la propiedad de los automóviles, de la infraestructura de transporte público, de los propios niveles de distribución de ingresos y pobreza, etc. También los resultados dependen de las metodologías aplicadas en los estudios y del modo en que se considera los comportamientos de los agentes en reacción a las políticas.

Estos problemas se expresan de un modo peculiar en América Latina, donde la heterogeneidad de los países y los problemas estructurales de desigualdad no son un campo propicio para el discurso que cuestiona los daños ambientales del régimen económico actual. Mucho menos en un contexto de crisis internacional del cual algunos países de la región parecen beneficiarse con un período de crecimiento inusual y mejora de indicadores sociales.

Por otra parte, en la región el problema no se circunscribe a las emisiones de carbono de ciertas industrias, sino que abarca otras cuestiones vinculadas al daño medioambiental como la deforestación, la minería a cielo abierto, la contaminación de reservas acuíferas, la extracción de recursos gasíferos con métodos no convencionales, el agotamiento de suelos por uso de agroquímicos, etc. El modelo de crecimiento que hoy amenaza el medio ambiente de la región se vincula tanto con ciertas tecnologías de industrialización como con el modelo de crecimiento “extractivo” de recursos naturales en el que están embarcados muchos países.

Un crecimiento económico con un contenido más verde coloca nuevos desafíos tanto al régimen de acumulación como a los sistemas de protección social, empezando por la baja densidad de creación de empleo y la necesidad de integrar múltiples políticas dadas las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad social. A los ya complejos riesgos sociales que enfrenta la región, el cambio climático agrega nuevas demandas para disminuir el consumo conspicuo y posicional, genera requisitos fiscales adicionales tanto por el lado de los ingresos como de los gastos, y sobre todo plantea nuevos dilemas distributivos.

El cuestionamiento de los sistemas de producción y consumo en la región debería hacerse teniendo en cuenta la necesidad de pasar a un régimen de crecimiento moderado pero más estable y armónico. Al mismo tiempo, se vuelve prioritaria la defensa de consumos básicos, incluyendo a los servicios sociales sobre los que se vuelve recomendable avanzar en la des-mercantilizados y des-clientelización de su acceso. La cuestión distributiva se coloca así como una dimensión esencial del problema.

Los países latinoamericanos muestran diferente capacidad institucional para enfrentar estos desafíos. En términos generales, en la mayoría de los países se vuelve central revisar:

- la visión sobre el **conflicto temporal entre el corto y largo plazo** en economías muy volátiles y con tendencia recurrente a sufrir “crisis”;
- la identificación y discusión de **estándares básicos** que es necesario alcanzar pero además de aquellos que hay que conservar y defender;
- la **centralidad del empleo** como forma única de acceso al ingreso y como forma principal de acceso a elementos básicos para el bienestar (salud, pensiones, etc.);
- la **forma de evaluación** del progreso social y de los indicadores de privación y opulencia.

Estas políticas necesitan ser legitimadas. La historia de los sistemas de protección social indica que no es suficiente con un apoyo técnico sino que es necesario legitimar las políticas con resultados tangibles que susciten apoyo tanto de las elites como de la mayoría de la población. Otra vez, la cuestión distributiva se vuelve un tema central.

Para ello, en este trabajo se propone observar los problemas derivados del cambio climático desde la perspectiva de los riesgos sociales atendidos por los sistemas de protección social propios de los Estados de Bienestar modernos. Estos sistemas enfrentan hoy múltiples problemas y cambios significativos en la estructura de riesgos que están obligados a atender. El cambio climático debe integrarse como un nuevo riesgo social estructural que deben atender los sistemas de protección social y que potencia la recomendación de reformar sus instituciones.

Si bien el uso de los fondos captados por los nuevos “impuestos verdes” puede servir para atender los problemas que han de crear las propias políticas de mitigación del cambio climático, esto no es suficiente. Son necesarios cambios estructurales en la organización de los sistemas sociales. Para ello, aquí se sugiere pensar las instituciones que deberían integrarse para atender estos problemas organizados en cuatro grupos distributivos: i) emisiones de carbón; ii) empleo/tiempo; iii) consumo/inversión; iv) ingreso/riqueza.

Este tipo de desafío no parece posible en las actuales instituciones inerciales de los sistemas de protección social en la región. La intuición es que aquellos modelos con esquemas más universales de redistribución y sistemas económicos coordinados, estarán en mejores condiciones para adaptarse a los “eco” Estados de Bienestar. Este criterio debe servir para orientar el rediseño institucional.

En este **rediseño**, las **nuevas políticas** atentas a los desafíos del cambio climático, deberían: **i) integrar los objetivos ambientales sostenibles en objetivos básicos de la política social; ii) incorporar las incertidumbres y complejidades asociadas con el cambio climático en el análisis de las políticas sociales; iii) asegurar que las políticas económicas estén diseñadas para satisfacer el núcleo social y ambiental, y no simplemente los objetivos de crecimiento; iv) crear empleo y facilitar la adopción de empleos de la economía verde en los grupos desfavorecidos; v) reducir las desigualdades y desventajas arraigadas a través de políticas sociales redistributivas.**

Los principios orientadores de la propuesta conocida como **“universalismo básico”** responden en gran medida a estas recomendaciones. Su carácter preventivo, universal e integrador de políticas de transferencias de ingresos y de acceso a servicios sociales básicos, la colocan en línea con las demandas de los nuevos riesgos sociales, incluyendo al cambio climático. De aquí en más, de lo que se trata es de legitimar de investigación y formulación de políticas que coloquen estos problemas en el centro del debate de los países de la región.

Bibliografía

- Baiocchi, G., Minx, J. and Hubacek, K. (2010) “The Impact of Social Factors and Consumer Behavior on Carbon Dioxide Emissions in the United Kingdom”, *Journal of Industrial Ecology* 14(1): 50-72.
- AEA and Cambridge Econometrics (2008) ‘A Study in Personal Carbon Allocation: Cap and Share’, a report to Comhar SDC Sustainable Development Council, Ireland.
- Baranzini, A., Goldemberg, J. and Speck, S. (2000) “A Future for Carbon Taxes”, *Ecological Economics* 32(3): 395-412.
- Barker, T. and Köhler, J. (1998) “Equity and Ecotax Reform in the EU: Achieving a 10 Per Cent Reduction in CO2 Emissions Using Excise Duties”, *Fiscal Studies* 19(4): 375-402.
- Barnes, P. (2003) *Who Owns the Sky? Our Common Assets and the Future of Capitalism*. Washington, D.C: Island Press.
- Barros, C. P. and Prieto-Rodriguez, J. (2008) “A Revenue-Neutral Tax Reform to Increase Demand for Public Transport Services”, *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 42(4): 659-72.
- Boyce, J. and Riddle, M. (2007) “Cap and Dividend: How to Curb Global Warming While Protecting the Incomes of American Families”, Working Paper Series 150. Amherst: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts.
- Brand, C. and Boardman, B. (2008) “Taming of the Few: The Unequal Distribution of Greenhouse Gas Emissions from Personal Travel in the UK”, *Energy Policy* 36(1): 224-38.
- Brand, C. and Preston, J. M. (2010) “60-20 Emission: The Unequal Distribution of Greenhouse Gas Emissions from Personal, Non-business Travel in the UK”, *Transport Policy* 17(1): 9-19.
- Bristow, A. L., Wardman, M., Zanni, A. M. and Chintakayala, P. K. (2010) “Public Acceptability of Personal Carbon Trading and Carbon Tax”, *Ecological Economics* 69(9): 1824-37.
- Büchs, M., Bardsley N. and Duwe, S. (2011) “Who bears the brunt? Distributional effects of climate change mitigation policies”, *Critical Social Policy*, 31: 285.
- Burtraw, D., Sweeney, R. and Walls, M. (2009) “The Incidence of U.S. Climate Policy: Alternative Uses of Revenues from a Cap-and-Trade Auction”, *National Tax Journal* 62: 497-518.
- Castel, R. (1995): *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard. Paris, Francia.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libro de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y Uthoff, A. (2008), “Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005”, *Revista de la CEPAL* No. 94, Santiago de Chile, abril de 2008.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012) *Panorama social de América Latina 2011*, Santiago de Chile.
- _____ (2011) *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile.
- _____ (2010a) *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago de Chile.
- _____ (2010b) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.

- Cetrángolo, O. y Gómez-Sabaini, J.C. (2007) La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta. División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cornwell, A. and Creedy, J. (1997) “Measuring the Welfare Effects of Tax Changes Using the LES: An Application to a Carbon Tax”, *Empirical Economics* 22(4): 589-613.
- Cook, S., Smith, K. y Utting, P. (2012) Green Economy or Green Society? Contestation and Policies for a Fair Transition, Occasional Paper Ten, Social Dimensions of Green Economy and Sustainable Development, UNRISD, November.
- Dinan, T. and Rogers, D. L. (2002) “Distributional Effects of Carbon Allowance Trading: How Government Decisions Determine Winners and Losers”, *National Tax Journal* 55(2): 199-221.
- Dresner, S. and Ekins, P. (2004) “The Distributional Impacts of Economic Instruments to Limit Greenhouse Gas Emissions from Transport”, PSI Research Discussion Paper 19. London: Policy Studies Institute.
- _____ (2006) “Economic Instruments to Improve UK Home Energy Efficiency without Negative Social Impacts”, *Fiscal Studies* 27(1): 47-74.
- Druckman, A. and Jackson, T. (2008) “Household Energy Consumption in the UK: A Highly Geographically and Socio-economically Disaggregated Model”, *Energy Policy* 36(8): 3177-92.
- DEFRA (2008a) “Distributional Impacts of Personal Carbon Trading”, March. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- _____ (2008b) “Personal Carbon Trading: Public Acceptability”, March. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Duit A. 2008. “The ecological state: Cross-national patterns of environmental governance regimes”. Berlin: Ecologic Report.
- Ekins, P. (1999) “European Environmental Taxes and Charges: Recent Experience, Issues and Trends”, *Ecological Economics* 31: 39-62.
- Ekins, P. and Barker, T. (2001) “Carbon Taxes and Carbon Emissions Trading”, *Journal of Economic Surveys* 15(3): 325-76.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- _____ (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Filgueira, F. (2005) “Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States”. UNRISD Project on Social Policy and Democratization. Geneva: UNRISD.
- _____ (2007) “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”. Serie Políticas Sociales 135. Santiago de Chile: División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- FEASTA (2008) “Cap & Share: A Fair Way to Cut Greenhouse Emissions”. Dublin: The Foundation for the Economics of Sustainability (FEASTA).
- Gómez-Sabaini, J. C. y Jiménez, J.P. (2011) *Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina*. CAF, Caracas.
- Gough, I. (2004) Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis, en I. Gough and G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- _____ (2011). *Climate Change, Double Injustice and Social Justice. A Case Study of the United Kingdom*.
- Gough, I. y Meadowcroft, J. (2011) “Decarbonizing the Welfare State”, en Richard B. Norgaard and David Schlosberg (ed.), *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford University Press.
- Grainger, C. and Kolstad, C. (2008) “Who Pays for a Carbon Tax?”, University of California (conference paper).
- Hackmann, H. y Lera St. Clair, A. (2012) *Transformative Cornerstones of Social Science Research for Global Change*, ISSC, Paris.
- Helm, D. (2005) *Climate-Change Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hepburn, C y N. Stern (2009), *The global deal in climate change, The economics and politics of climate change*, Oxford Press.
- Jackson T. (2009) *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*. London: Earthscan.
- Holzman, R. y Jorgensen S. 2000. “Social Risk Management: a New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond”. Social Protection Discussion Paper, N° 0006. World Bank, Washington, February.
- Johnstone, N. and Serret, Y. (2006) “Distributional Effects of Environmental Policy: Introduction”, pp. 1-19 in Y. Serret and N. Johnstone (eds) *The Distributional Effects of Environmental Policy*. Cheltenham: Edward Elgar/OECD.
- Klinge Jacobsen, H., Birr-Pedersen, K. and Wier, M. (2003) “Distributional Implication of Environmental Taxation in Denmark”, *Fiscal Studies* 24(4): 477-99.

- Labandeira, X., Labeaga, J. M. and Rodriguez, M. (2009) “An Integrated Economic and Distributional Analysis of Energy Policies”, *Energy Policy* 37(12): 5776-86.
- Lenschow A. (2002) *Environmental Policy Integration: Earthscan*.
- Lenzen, M., Wier, M., Cohen, C., Hayami, H., Pachauri, S. and Schaeffer, R. (2006) “A Comparative Multivariate Analysis of Household Energy Requirements in Australia, Brazil, Denmark, India and Japan”, *Energy* 31(2-3): 181-207.
- Lo Vuolo, R. (2003) *Estrategia Económica para la Argentina. Propuestas*. Buenos Aires: Siglo XXI/Fundación Osde/Ciepp.
- _____ (2008) « Social Exclusion Policies and Labour Markets in Latin America », en Katja Hujo and McClanahan Shea (eds.), *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*. Basingstoke: Palgrave/UNRISD.
- _____ (2009) *Distribución y crecimiento. Una controversia persistente*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Meadowcroft, J. (2005). “From welfare state to ecostate?”, en J. Barry and R. Eckersley (eds.), *The State and the Global Ecological Crisis* (Cambridge MA, MIT Press), 3-23.
- Mearns, R. y Norton, A. (2010) *Social Dimensions of Climate Change: Equity and Vulnerability in a Warming World*. World Bank, Washington DC.
- Metcalf, G. E. (1999) “A Distributional Analysis of Green Tax Reforms”, *National Tax Journal* 52(4): 655-81.
- Metcalf, G. E. and Weisbach, D. (2009) “The Design of a Carbon Tax”, *Harvard Environmental Law Review* 33(2): 499-556.
- Nadal, Alejandro (2013) *Capital financiero y cambio climático*, *Revista Sin Permiso*, 10 de febrero.
- Nilsson M, Eckerberg K. (2007) *Environmental Policy Integration in Practice: Shaping Institutions for Learning*. London: Earthscan.
- OECD (1994) *Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).
- _____ (2010). *Interim Report of the Green Growth Strategy: Implementing our Commitment for a Sustainable Future*. Meeting of the OECD Ministerial Council at Ministerial Level, Paris, 27-28 May 2010. OECD, Paris.
- Parry, I. W. H. (2004) “Are Emissions Permits Regressive?” *Journal of Environmental Economics and Management* 47(2): 364-87.
- Polanyi, K. (1992) *La Gran Transformación*. Mexico: Juan Pablos Editor.
- Roberts, D., Farrington, J., Gray, D. and Martin, S. (1999) “The Distributional Effects of Fuel Duties: The Impact on Rural Households in Scotland”, *Regional Studies* 33(3): 281-8.
- SDC (2008). “NHS England Carbon Emissions: Carbon Footprinting Report”. London.
- Serret, Y. AND Johnstone, N. (2006) *The Distributional Effects of Environmental Policy*. Cheltenham: Edward Elgar/OECD.
- Starkey, R. and Anderson, K. (2005) “Domestic Tradable Quotas: A Policy Instrument for Reducing Greenhouse Gas Emissions from Energy Use”. Technical Report 39. Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research.
- Stern Review R. (2007) *The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press.
- Stiglitz JE, Sen A, Fitoussi J. (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris.
- Sumner A. y Mallett, R. (2011), “Snakes and Ladders, Buffers and Passports: Rethinking Poverty, Vulnerability and Wellbeing”, *International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper no. 83*, agosto de 2011.
- The Green New Deal Group (2008) *A Green New Deal*, NEF.
- Tiezzi, S. (2005) “The Welfare Effects and the Distributive Impact of Carbon Taxation on Italian Households”, *Energy Policy* 33(12): 1597-612.
- Van Griethuysen, P. (2011) *The Social Dimensions of Carbon Trading: Contrasting Economic Perspectives*. Paper presented at the UNRISD Conference on Green Economy and Sustainable Development: Bringing Back the Social Dimension, Geneva, 10-11 October 2011.
- Weber, C. L. and Matthews, H. S. (2008) “Quantifying the Global and Distributional Aspects of American Household Carbon Footprint”, *Ecological Economics* 66(2-3): 379-91.
- West, S. E. and Williams, R. C. (2002) “Estimates from a Consumer Demand System: Implications for the Incidence of Environmental Taxes”, Working Paper 9152. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Wier, M., Birr-Pedersen, K., Jacobsen, H. K. and Klok, J. (2005) “Are CO2 Taxes Regressive? Evidence from the Danish Experience”, *Ecological Economics* 52(2): 239-51.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org