



Dosieres Ecosociales

EL ESTADO ECOSOCIAL POR CONSTRUIR

Institucionalidad pública y comunitaria
para las transiciones ecosociales

Rubén Lo Vuolo, Javier de Romero Muñoz, José Luis Fernández Casadevante – Kois,
Rocco Alessio Albanese, Valeria Berros, Julia Colla, Jose Bellver Soroa (Introducción)

FUHEM

educación+
ecosocial



EL ESTADO ECOSOCIAL POR CONSTRUIR

Institucionalidad pública y comunitaria
para las transiciones ecosociales

Rubén Lo Vuolo, Javier de Romero Muñoz, José Luis Fernández Casadevante (Kois),
Rocco Alessio Albanese, Valeria Berros, Julia Colla, Jose Bellver Soroa (Introducción)



FUHEM Ecosocial es un espacio de reflexión crítica e interdisciplinar que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social y la democracia en la sociedad actual.

Colección Dosieres Ecosociales

Autoría: Rubén Lo Vuolo, Javier de Romero Muñoz, José Luis Fernández Casadevante, Rocco Alessio Albanese, Valeria Berros, Julia Colla, Jose Bellver Soroa (Introducción)

Coordinación: FUHEM Ecosocial

Edición y revisión: Susana Fernández Herrero

Maquetación: Cyan

Edita: FUHEM Ecosocial

C/ O'Donnell, 18, 28009 Madrid

Teléfono: (+34) 914310280

ecosocial@fuhem.es

<https://www.fuhem.es/ecosocial/>

ISSN: 2660-8472

ISBN: 979-13-87591-27-4

Depósito Legal: M-17125-2026

Madrid, junio de 2026



Licencia Creative Commons 4.0 Reconocimiento – No Comercial- Sin Obra Derivada (by-nc-nd)

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de FUHEM y no refleja necesariamente la opinión del MITERD.

Índice

Introducción. José Bellver Soroa	7
Por un Estado Eco-Social. Crisis socio-ecológica, desigualdades y políticas públicas, Rubén Lo Vuolo	9
Pilares esenciales para un Estado Ecosocial democrático de derecho, Javier de Romero Muñoz	21
Protagonismo ciudadano y Estado Ecosocial. Cooperación Público-Comunitaria y transiciones justas, José Luis Fernández Casadevante (Kois)	29
Desmercantilizar los servicios públicos para un Estado Ecosocial: promesas y desafíos de la colaboración público-privada en la mirada de la teoría crítica del derecho civil, Rocco Alessio Albanese	39
Repensar el Estado desde los territorios y el derecho: hacia una institucionalidad ecosocial, entrevista a Valeria Berros y Julia Colla	53

Introducción

La idea de un Estado Ecosocial es una categoría en construcción y en discusión. Parte de una constatación compartida: el diseño actual del Estado resulta insuficiente para afrontar la crisis ecosocial. Esto se debe no solo a su alineamiento con las dinámicas social y ecológicamente destructivas del capitalismo, sino también a que sigue descansando sobre la hipótesis del crecimiento continuo en un contexto de límites planetarios, incertidumbre estructural y fuertes desigualdades en la producción y distribución de los daños.¹ A ello se suma un prolongado debilitamiento de sus capacidades de intervención bajo el orden neoliberal y una creciente pérdida de legitimidad democrática, como ya se apuntaba en un dossier anterior.²

Frente a ello, el Estado ecosocial puede entenderse como un horizonte de transformación que implica reformular y ampliar lo estatal. Se trataría de dotarlo de nuevas funciones para impulsar transformaciones productivas, hacer frente a riesgos emergentes y adaptarse a los límites planetarios. Todo ello exige herramientas concretas para desvincular el bienestar del crecimiento, reconstruir sus capacidades técnicas y reforzar su legitimidad mediante una mayor participación ciudadana y la ampliación del espacio público más allá de lo estrictamente estatal.

A partir de este diagnóstico, los textos reunidos en este dossier abordan, desde perspectivas complementarias, cómo repensar la institucionalidad pública y comunitaria en el contexto de las transiciones ecosociales. Rubén Lo Vuolo sitúa el problema en el plano macroeconómico, al caracterizar los riesgos socioecológicos como una “tercera ola” de riesgos sociales –globales e incompensables– que obliga a sustituir la lógica del aseguramiento por la de la precaución, y a desarrollar nuevos instrumentos fiscales y de protección social. Javier de Romero aborda estos retos desde el derecho, ampliando el garantismo hacia los bienes ecológicos y proponiendo una noción de ciudadanía que incluya a las generaciones futuras y otras formas de vida.

Kois Fernández Casadevante pone el foco en la participación, planteando la cooperación público-comunitaria como una vía para superar la dicotomía entre estadocentrismo y autoorganización social. Por su parte, Rocco Alessio Albanese examina, desde el derecho privado europeo, en qué condiciones la colaboración público-privada puede contribuir a desmercantilizar los servicios públicos y cuándo, por el contrario, encubre procesos de privatización.

1 Rubén M. Lo Vuolo, *Por un Estado ecosocial. Ideas para proteger la sociedad en un mundo catastrófico*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2026.

2 Santiago Álvarez Cantalapiedra, «Algunas notas preliminares para el debate sobre el Estado ecosocial», en FUHEM Ecosocial, *Riesgo climático, condiciones sociales y acciones de adaptación y respuesta ante eventos extremos*, Dossieres ecosociales, FUHEM, Madrid, junio de 2024.

Cierra el dossier una entrevista a Valeria Berros y Julia Colla, que sitúa estas discusiones en los territorios latinoamericanos. Desde ahí se muestra cómo el Estado ecosocial no es solo un diseño institucional, sino también un proceso en construcción, impulsado por la interacción entre movimientos sociales, comunidades indígenas y campesinas, y nuevas innovaciones jurídicas como los derechos de la naturaleza.

En conjunto, el dossier conecta el plano de la arquitectura institucional con el de las prácticas que ya están prefigurando formas de institucionalidad ecosocial desde abajo, sugiriendo que ambas dimensiones no solo coexisten, sino que se necesitan y se refuerzan mutuamente.

José Bellver Soroa

Investigador del Área Ecosocial de FUEM

Por un Estado ecosocial. Crisis socio-ecológica, desigualdades y políticas públicas

Rubén M. Lo Vuolo¹

Rubén M. Lo Vuolo es economista, Investigador Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y del Equipo Transiciones en Argentina. Es autor del libro *Por un Estado ecosocial. Ideas para proteger la sociedad en un mundo catastrófico*.

La crisis socio-ecológica es una crisis multidimensional sin precedentes e incommensurable, que amenaza con convertirse en una crisis de integración social y de supervivencia. Esta crisis, junto con otras que amenazan a las sociedades contemporáneas, genera un contexto de incertidumbre estructural que obliga a incorporar a los riesgos socio-ecológicos como riesgos sociales de orden público. Esto implica modificar los objetivos y las reglas operativas de los sistemas de políticas públicas construidos bajo la hegemonía del capitalismo termo-industrial.

Más aún cuando el grueso de las decisiones económicas sigue en manos de la propiedad del capital, lo cual otorga poder para decidir en qué actividades se invierten los recursos y que formas de consumo promueven. Este poder no sólo otorga el reconocido control sobre el resultado del trabajo humano (explotación de la fuerza de trabajo), sino también sobre las condiciones básicas que sustentan la vida en la Tierra (explotación de la naturaleza). La propiedad del capital decide sobre el uso de elementos esenciales para la vida como el aire, el agua, el suelo y los minerales, la flora y la fauna, bosques y océanos, atmósfera y clima, etc.

La amenazante crisis socio-ecológica requiere ampliar las áreas de incumbencia del interés público y proveer una respuesta eficaz sobre las fallas tanto del mercado como del Estado en la regulación de los procesos económicos y sociales. Ya es urgente la reconfiguración de las formas de funcionamiento de los sistemas sociales contemporáneos. La idea de Estado Eco-Social ayuda a pensar esta reconfiguración para

¹ Los argumentos aquí expuestos se presentan con mayor evidencia y detalle en el reciente libro del autor: *Por un Estado ecosocial. Ideas para proteger la sociedad en un mundo catastrófico*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2026.

atender los riesgos socio-ecológicos y garantizar el bienestar sustentable de las generaciones presentes y futuras.

1. Los riesgos socio-ecológicos

Hay diversos motivos por los cuales un riesgo que afecta la vida de las personas se considera “social”.² Por ejemplo, cuando ciertas acciones individuales o grupales generan consecuencias colectivas y alteran el bienestar de otras personas o del conjunto de la sociedad. O cuando los riesgos individuales se originan en fuentes que escapan a su control aislado, por lo cual se reconoce que merecen cobertura del conjunto de la sociedad.

Sustentadas en estas premisas, las sociedades del capitalismo democrático incorporaron inicialmente los riesgos sociales vinculados a la relación salarial y a la reproducción de la fuerza de trabajo: vejez (pasividad laboral), desocupación, cargas familiares, accidentes laborales, enfermedad, maternidad, educación, capacitación laboral, etc. Desde finales de la década de 1980, se fueron agregando otros riesgos sociales vinculados a reconocidos “estados de necesidad” de ciertos grupos muy vulnerables, sin considerar la causa sino atendiendo a la situación de carencia: el ingreso de la mujer en el mercado laboral, migraciones, fragilidades para conciliar la vida laboral y familiar, mono-parentalidad, desempleo juvenil, pérdida de capacidades laborales, etc.

Los riesgos socio-ecológicos se consideran como parte de una “tercera ola” de riesgos sociales vinculados a los riesgos creados por la actividad humana en la era del Antropoceno; en especial, aquellos vinculados a la mercantilización de la naturaleza.³ Los riesgos socio-ecológicos comparten ciertas características con los riesgos sociales más tradicionales pero también registran muchas diferencias. Por ejemplo, los riesgos sociales más tradicionales están política y territorialmente localizados, son individualmente impredecibles pero colectivamente predecibles y compensables. En contraste, los riesgos socio-ecológicos: 1) son de alcance global; 2) sus efectos dañinos son en gran medida imprevisibles (y por lo tanto difícil de asegurar); 3) no pueden individualizarse; 4) no pueden repararse ni compensarse. Los riesgos socio-ecológicos emanan de eventos caracterizados por una incertidumbre estructural que impide calcular precisamente el lugar de ocurrencia, la población afectada y la medida del daño que puede ser acumulativo. La incertidumbre estructural que caracteriza a los riesgos socio-ecológicos, implica que no hay forma de saber cómo se van a ir encadenando los procesos que causan daños.

2 Gøsta Esping-Andersen, «Social Risks and Welfare States», en G. Esping-Andersen (ed.), *Social Foundations of Post industrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

3 Håkan Johansson, Jamil Khan y Roger Hildingsson, «Climate change and the welfare state: Do we see a new generation of social risks emerging?» en Max Koch y Oksana Mont (eds.), *Sustainability and the political economy of welfare*, Routledge, Londres, 2016; Matteo Mandelli, Anne-Laure Beaussier, et al. «Defining, Operationalizing and Classifying Socio-Ecological Risks», *Sciences Po LIEPP Working Paper*, núm. 170, 2024.

Los riesgos socio-ecológicos amplifican, reasignan y se superponen a los riesgos sociales más tradicionales, cambiando su distribución e impactos, y con ello generan nuevas vulnerabilidades sociales sin alterar las ya existentes. Incluso, hay riesgos que se derivan de las propias políticas implementadas y por implementar para atender la crisis socio-ecológica. Los ejemplos más citados son los aumentos en los precios de la energía, del transporte y otros productos básicos, que afectan desproporcionadamente a los estratos más vulnerables de la sociedad; también, pérdidas y transformaciones del empleo por los procesos de transición hacia otras fuentes de energía y actividades productivas, junto con otros procesos difíciles de imaginar.

La situación de las personas frente a la crisis socio-ecológica depende de varios elementos.⁴ Primero, de la exposición que tengan frente a los eventos dañinos. Segundo, de su vulnerabilidad previa, vinculada a sus características personales y a su posición económica y social. Tercero, por su mayor o menor dependencia con respecto a los elementos que definen su mundo de vida personal y que se ven afectados por el daño socio-ambiental. Cuarto por el modo en que las políticas de adaptación y protección social ofrezcan cobertura preventiva y reparadora frente a los daños.

Lo anterior indica que, frente a los crecientes riesgos socio-ecológicos se vuelve imprescindible la construcción de un Estado ecosocial. Muy especialmente en América Latina, donde la mayoría de los países ni siquiera lograron construir sistemas de protección social amplios del Estado de Bienestar y hace tiempo sufren los ajustes del Estado Neoliberal.⁵ Para ello, lo primero es señalar que la crisis socio-ecológica reconoce diferentes responsabilidades.

2. Responsabilidades desiguales de la crisis socio-ecológica

Se estima que los países centrales (más industrializados) son responsables por cerca de la mitad de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) acumulados en la atmósfera. Estos países han ido bajando las emisiones en sus territorios, pero debido a que en los últimos tiempos han trasladado gran parte de la producción industrial hacia países periféricos con menor costo laboral y fiscal. Pero esa producción realizada en el extranjero, viaja luego en retorno para abastecer el consumo de los países centrales ricos. Estos procesos, además de aumentar la huella de carbono por el transporte, advierten que, al momento de ponderar responsabilidades contaminantes, es

4 Jefim Vogel, Julia Steinberger, *et al.*, «Socio-economic conditions for satisfying human needs at low energy use. An international analysis of social provisioning», *Global Environmental Change*, vol. 69, núm. 102287.

5 Fernando Filgueira y Rubén Lo Vuolo, «La reducción del espacio público en América Latina. Elementos para la construcción de una contra-hegemonía en la producción y distribución de bienes y servicios sociales», *Documentos de trabajo CIEPP*, núm. 105, Buenos Aires, 2020.

recomendable tomar en cuenta el balance neto entre consumo y producción de un determinado país.⁶

Al mismo tiempo, hay que considerar que, desde 1990, la mitad inferior de la escala en la distribución de ingresos de la población mundial aportó 16% del crecimiento de las emisiones en el mundo; el 1% superior (77 millones de personas) fue responsable de 21% de ese crecimiento. Además, el 10% más rico de la población mundial es responsable de 48% del total de las emisiones globales del año 2019 (17% para el 1% más rico), mientras que la mitad más pobre sólo es responsable por 12% de dichas emisiones.⁷ Así, se estima que, en 2019, 63% de la desigualdad en las emisiones se debe a las diferencias al interior de los países.

Como dato adicional, se estima que la huella de carbono anual de las inversiones de tan solo 125 de los llamados “multimillonarios” más ricos del mundo equivale a las emisiones de carbono de toda Francia.⁸ Esto representa un promedio de 3,1 millones de toneladas por multimillonario, más de un millón de veces superior a las 2,76 toneladas en promedio de una persona en el 90% más pobre de la población.

En conclusión, hay una relación causal directa entre la crisis socio-ecológica y la desigual distribución de ingresos y riquezas. Por lo tanto, para enfrentar esta crisis se requieren políticas que reduzcan las desigualdades entre países y entre grupos de población, vinculadas a un cambio en los patrones de consumo y de inversión.

3. Consumo y necesidades humanas básicas

En gran medida la crisis socio-ecológica se origina en la dinámica del consumo promovida por el apotegma ortodoxo de la supuesta “soberanía del consumidor”; esto es la promoción, como motor del sistema económico, de la libertad individual para ejercer preferencias según su poder de demanda en busca de la llamada “utilidad personal” que supuestamente reportaría el consumo. Más allá que estas preferencias no son tan soberanas, sino más bien impuestas por las opciones de la oferta y la capacidad de demanda, bajo su imperio no hay posibilidad de considerar cuestiones inter-temporales e inter-generacionales de producción y consumo como reclama la crisis socio-ecológica.

No se puede transferir en el tiempo las preferencias individuales ni la utilidad personal; lo que se puede transferir hacia el futuro son recursos y un entorno adecuado para utilizarlos. Además, la crisis socio-ecológica demuestra que la satisfacción de las preferencias subjetivas del presente limita y hasta puede impedir la satisfacción de necesidades

6 Lucas Chancel, *Climate change & the global inequality of carbon emissions, 1990-2020*, World Inequality Lab, Paris School of Economics, Sciences Po, París, 2021.

7 *Ibidem*.

8 Oxfam, *Carbon Billionaires. The investment emissions of the world's richest people*, 2022.

básicas de las generaciones futuras por el agotamiento de recursos y la sistemática destrucción del entorno ambiental de la vida en el planeta. Frente a esta constatación, cabe la siguiente pregunta: ¿en qué medida las actuales actividades humanas generan rendimientos entrópicos positivos, de forma tal de transferir a las generaciones futuras las mismas o mejores posibilidades para el florecimiento de la vida?⁹

Responder a esta pregunta obliga a establecer prioridades de consumo colectivo en detrimento de las preferencias individuales y conforme a las relaciones sustentables del metabolismo social. Mucho más cuando existen evidencias que indican que, para la mayoría de las personas, el crecimiento del consumo por encima del necesario para satisfacer ciertas necesidades humanas básicas, está débilmente asociado con el bienestar subjetivo. Esto es particularmente cierto para la mayoría de la población mundial que, para acceder a sus bajos niveles de consumo, debe hacer sacrificios que afectan otras dimensiones valiosas de su vida, incluyendo la propia salud.

En busca de esas prioridades colectivas de consumo colectivo, Len Doyal e Ian Gough desarrollan una «teoría de las necesidades humanas», demostrando que las mismas no son subjetivas, sino objetivas, plurales, no sustituibles y susceptibles de ser jerarquizadas con cierta objetividad.¹⁰ Estas características sugieren que las necesidades humanas básicas para la vida son similares para las generaciones presentes y futuras, lo cual permite establecer pactos intergeneracionales que garanticen tanto la satisfacción inter-temporal de las mismas como el cuidado de la sustentabilidad ambiental. Por el contrario, las preferencias y deseos individuales no permiten estos acuerdos, en tanto son ilimitados y responden a demandas de corto plazo que no pueden transmitirse.¹¹

De aquí se deriva la idea de «bienestar sostenible», un paradigma que aboga por una reforma de los sistemas sociales con el objetivo de garantizar la satisfacción de las necesidades humanas básicas, respetando las restricciones que imponen las fronteras planetarias y la sustentabilidad ambiental. El Estado ecosocial debería tener como objetivo la reorganización de los sistemas sociales garantizando el bienestar sostenible de las generaciones presentes y futuras, articulando dos criterios simultáneos: equidad/justicia y sostenibilidad/suficiencia.

4. La necesaria reformulación de los Estados

Los Estados han sido y son promotores de actividades contaminantes. De hecho, la producción de combustibles fósiles y otras actividades nocivas para el medio ambiente siempre se consideró un signo de soberanía nacional. Abundan los ejemplos

9 Herman Daly, *Ecological economics and sustainable development*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007, p. 47.

10 Len Doyal y Ian Gough, *A Theory of Human Need*, The Guilford Press, Nueva York, 1991.

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

donde, para preservar ciertos intereses particulares, el Estado se ocupa de negar, enmascarar, posponer y reformular problemas sociales acuciantes como la crisis socio-ecológica. A lo anterior, se suma la creciente deslegitimación de las democracias capitalistas por falta de representatividad, ineficiencia, cooptación por grupos poderosos, corrupción, arbitrariedad, clientelismo, etc.

Reconociendo estas cuestiones, corresponde también registrar que los Estados siguen siendo actores relevantes en la estructuración de la vida de las personas, en la distribución de recursos, privilegios, información y riesgos. También, son actores centrales al momento de garantizar (o no) derechos civiles y políticos, distribución de recursos y otros procesos que moldean el espacio de acción de las sociedades contemporáneas. Las instituciones estatales todavía tienen capacidad para actuar de forma efectiva frente a problemas colectivos, gracias a que ejercen control coercitivo y administrativo en el territorio de su incumbencia.

Más aún cuando los Estados son los actores con mayor capacidad para acordar políticas coordinadas que trascienden las fronteras nacionales.¹² De aquí se deriva otro problema: la marcada reticencia de muchos Estados a los necesarios acuerdos internacionales en la materia bajo el argumento de pérdida de soberanía nacional. Este problema es más grave frente al ascenso de gobiernos nacionalistas y de ideologías extremas que, incluso, niegan las amenazas globales de la crisis socio-ecológica, promueven conflictos internacionales de todo tipo, alientan la acelerada extracción de combustibles fósiles y exaltan el temor a cualquier factor externo que se inmiscuya en sus supuestos “intereses nacionales”.¹³

Lo anterior deriva en otra evidencia: los tratados internacionales en la materia se muestran vulnerables frente a los cambios de gobierno, los conflictos locales y regionales y las presiones de las corporaciones vinculadas al negocio de los combustibles fósiles. Se afirma, incluso, que los países prácticamente han abandonado las políticas de mitigación acordadas, resignándose a aplicar algunas políticas de adaptación.¹⁴ Los países periféricos son los más perjudicados por esta situación, por su falta de recursos y debilidad en los foros internacionales, lo cual los invalida para avanzar autónomamente, especialmente en políticas de mitigación.

Pese a todo lo señalado, no es razonable la inmovilidad frente al ambiente político y económico adverso que promueve lógicamente el escepticismo. Esta situación puede ser de corto plazo. Por lo tanto, no hay otra alternativa que empeñarse en buscar la transformación del Estado y la sociedad, con la convicción que en esa tarea se juega gran parte del presente y futuro de la humanidad. La crisis socio-ecológica reclama

12 Harriet Bulkeley y Peter Newell, *Governing Climate Change*, Routledge, Londres, 2010; Peter Newell, *Globalization and the Environment. Capitalism, Ecology & Power*, Polity Press, Cambridge (Reino Unido), 2012.

13 Ruth Wodak, *The Politics of Fear. What Right-Wing Populist Discourses Mean*, SAGE Publications, 2015.

14 Andreas Malm y Wim Carlton, *Overshoot: How the World Surrendered to Climate Breakdown*, Verso Books, Londres, 2024.

una estrategia de carácter poli-céntrico que coordine acciones a nivel local, nacional, regional e internacional.¹⁵

La historia enseña que ninguna estructura social, económica, política e institucional es estática. Políticas públicas que son rechazadas en un determinado contexto, en otro contexto pasan a ser respaldadas. Esto es consistente con otra evidencia histórica: las acciones coercitivas son más evidentes y efectivas en el corto plazo, pero suelen diluirse en el largo plazo. En contraste las acciones deliberativas y comunicativas tienden a demorar y ser menos efectivas en el corto plazo, pero son más sólidas y efectivas en el largo plazo.

Esto lo tienen claro los grupos de poder dominantes que, pese a su hegemonía fáctica en el corto plazo, igual incurren en enormes gastos de publicidad para convencer a la población subordinada que la matriz termo-industrial es un elemento esencial del progreso de las sociedades contemporáneas. De hecho, las empresas extractoras de combustibles fósiles son conscientes de los impactos negativos de sus actividades pese a lo cual diseminan propaganda que intenta demostrar lo contrario.¹⁶

Lo anterior demuestra que, así como no hay tiempo para el escepticismo, tampoco hay posibilidades para plantearse alternativas que desarmen todo lo existente con la esperanza de poder construir algo totalmente nuevo. Pero se requieren reformas profundas a las instituciones de las sociedades contemporáneas si se quiere enfrentar la crisis socio-ecológica junto con otras crisis que azotan a la humanidad. La gravedad de las amenazas y el propio principio de precaución recomiendan rescatar todo lo posible de lo existente, basándose en la reformulación de las instituciones públicas.¹⁷

5. Lineamientos para la construcción de un Estado ecosocial

Para la reformulación de los actuales Estados en dirección a un Estado Eco-Social es imprescindible trabajar en la comprensión colectiva de los problemas, no solo en lo que se refiere a la crisis socio-ecológica, sino también en relación con el significado y sentido de la vida en sociedad. La reformulación de los Estados incluye su papel dentro del orden social, los objetivos que guían su accionar, los paradigmas y jerarquías de sus políticas y también de las reglas operativas de las mismas.¹⁸ Esto implica abrir

15 Elinor Ostrom, «A Polycentric Approach for Coping with Climate Change», *Annals of Economics and Finance*, vol. 15, núm. 1, 2014, pp. 97-134.

16 Geoffrey Supran, Stefan Rahmstorf y Naomi Oreskes, «Assessing ExxonMobil's global warming projections», *Science*, vol. 379, núm. 6628, 2023; Malm, A. y Carlton, W. *op. cit.*

17 Robyn Eckersley, *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 2004

18 Peter Hall, «Policy paradigms, social learning and the state», *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, 1993, pp. 275-96.

un debate y esclarecer los fundamentos normativos del Estado y sus bases de legitimación.

Hay dos fines normativos que orientan la construcción de un Estado Eco-Social y que lo diferencian de los actuales arreglos institucionales de los Estados contemporáneos: proteger la vida en el planeta y tender a igualar la distribución de cargas y beneficios frente a la crisis socio-ecológica. Esta doble finalidad exige dos tipos de acciones estatales. Por un lado, la implementación de políticas públicas que definan prácticas y valores coherentes con las necesidades que plantea la justicia socio-ecológica. Por otro, la aplicación de regulaciones y sanciones a quienes no respeten las normas y los criterios de protección frente a los riesgos socio-ecológicos.

El Estado ecosocial necesita desactivar el complejo bucle que tiende a la aceleración de las variables que profundizan las desigualdades sociales y de allí al colapso socio-ecológico. Para ello, no sirven los ajustes de mercado ni la racionalidad del *homo oeconomicus*. Entre otras cosas, porque bajo estos principios de organización económica y social, no hay forma de distinguir entre incertidumbre y riesgo ni tampoco entre precaución y prevención; esto es así porque cada agente mercantil tiene posiciones relativas distintas y criterios diferentes de evaluación subjetiva. La llamada “justicia de mercado” y las prácticas del Estado neoliberal no se condicen con estos principios de organización de las instituciones públicas y deben ser relegadas a espacios muy específicos.

Por otra parte, el Estado ecosocial retoma ciertos principios orientadores del Estado de Bienestar, pero abandonando el objetivo prioritario del crecimiento económico y ciertas formas institucionales pensadas para mejorar la distribución y proteger a la población contra los riesgos sociales. Las instituciones del Estado de Bienestar se construyeron en un entorno macroeconómico que privilegiaba el manejo de la demanda efectiva, mediante políticas monetarias y fiscales expansivas, cuyo objetivo era el de promover el pleno empleo de la capacidad productiva y de la fuerza de trabajo. En contraste, la contraofensiva neoliberal propone políticas pensadas desde la oferta agregada, la reducción de costos laborales y políticas monetarias y fiscales contractivas, en un contexto de apertura y desregulación de los mercados.

El Estado ecosocial, en cambio, requiere un entorno macroeconómico distinto; en especial, reclama una meta de actividad económica que sea compatible con la necesidad de mitigar la emisión de GEI. Esto implica un bajo crecimiento económico, acompañado de una fuerte inversión para cambiar la matriz energética, reducir el consumo global y reasignar recursos sectoriales y entre grupos de población. Este objetivo solo puede lograrse con una estrategia que coordine la política monetaria y fiscal. Una forma de hacerlo es establecer como meta la estabilización de un determinado valor monetario de la demanda doméstica. Así, puede establecerse una

demanda predecible, informada y controlable que sostenga un nivel de oferta agregada compatible con el objetivo de reducir las emisiones de carbono.¹⁹

Asimismo, los arreglos institucionales del Estado de Bienestar suponían como principal objetivo para el bienestar el pleno empleo, y vinculado al mismo los tradicionales seguros sociales fuertemente dependientes del crecimiento económico. En contraste, el Estado Eco-Social debería reformular las políticas de protección social para organizarlas en torno al principio de precaución, lo cual las lleva a ser preventivas, universales y lo más incondicionales posible. Esto lleva a reformular las formas en que se distribuyen los incrementos de productividad del conjunto del sistema económico, elevando la importancia de la distribución fiscal y de la distribución del tiempo de vida de las personas entre empleo mercantil y actividades no mercantiles.

La estrategia de construcción del Estado ecosocial debería ser flexible, asumiendo que el futuro es una incógnita y que requiere una permanente calibración de las variables, tanto las conocidas como las esperadas.²⁰ Hablar de estrategia supone un proceso capaz de ser regulado, pero que no implica una planificación detallada sino un diseño de reglas flexibles y atentas a la corrección y a la participación de la mayoría de las personas.²¹ Se ocupa de marcar grandes avenidas para los agentes sociales, las cuales establecen rangos de tolerancia, cauces por donde se pretende que transcurra la trayectoria, y límites para las conductas individuales y la regulación colectiva. La estrategia de un Estado Eco-Social se constituye con diferentes avenidas que deben transitarse conjuntamente y con marcha continua guiada por la probabilidad de escenarios que proyecten “de lo malo a lo peor”.²²

Se trata de un Estado organizado reflexivamente sobre la base de normas y procedimientos que surgen de la crítica informada sobre el modo de funcionamiento de las democracias capitalistas, pero que considera las nuevas restricciones impuestas por la crisis socioecológica y las fronteras planetarias. Entre otras cosas esto implica subordinar el paradigma de la “competencia” irrestricta que caracteriza al Estado Neoliberal por el de la “cooperación”, para lo cual los principios de organización social deben atender la prevención y la gestión de los riesgos socio-ambientales.

Para ello, es necesario reformular las instituciones sociales que definen la distribución de los crecientes incrementos de productividad y vincularlas con los procesos de producción y consumo para que favorezcan la mitigación y adaptación a la crisis socio-ecológica. Por ejemplo, una fiscalidad progresiva, reducción de los tiempos de

19 Rubén M. Lo Vuolo, *Estrategia económica para la Argentina. Propuestas*, Siglo XXI-Ciepp, Buenos Aires, 2003; James Meade, *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

20 Jean-Pierre Dupuy, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible devient certain*, Éditions du Seuil, París, 2004.

21 Rubén Lo Vuolo, *op. cit.*, 2023, pp. 246-247.

22 Luke Kemp, Chi Xu *et al.*, «Climate Endgame: Exploring catastrophic climate change scenarios», *PNAS*, vol. 119, núm. 34, 2022.

trabajo en el empleo mercantil, promoción de actividades no mercantiles como el cuidado de personas y de la naturaleza, prohibición de extracción de combustibles y minerales contaminantes etc. Esto se complementa con la promoción de nuevas opciones de consumo e inversión que sean más aptas para un sistema social sostenible y más justo.

Toda la población está potencialmente en riesgo y tiene derecho a participar en el debate y las acciones que debería llevar adelante el Estado ecosocial. Las cuestiones socio-ambientales no pueden ser negociadas desde posiciones de fuerza privadas sino mediante acciones públicas informadas, racionales y que involucren a la mayoría de la población. No sirven los pactos entre grupos de interés particular, que es la práctica más frecuente en los sistemas políticos actuales. Estos pactos tienden a buscar acuerdos entre partes poderosas y a transferir costos sobre los grupos más débiles tanto de las generaciones presentes como futuras.

No hay salida a la crisis socio-ecológica si se impide que, bajo la presión de la sociedad civil, los Estados se transformen en agentes locales del bien común de cada país y de la humanidad. La legitimidad del Estado ecosocial reclama que los grupos más opulentos y principales responsables de la crisis transfieran recursos a los más vulnerables, que tienen derecho a políticas preventivas, reparadoras y compensadoras de los daños.

Esto implica información a toda la población y fomento de una deliberación crítica que presione sobre los poderes fácticos. Por supuesto que es muy difícil involucrar al conjunto de la población en el debate de intereses comunes y no sólo porque las personas tienden a actuar como *free riders*. También, porque las personas tienen tiempo limitado, tienden a conservar lo que conocen y están ocupadas en conseguir recursos para sustentar su vida y la de su grupo familiar. De aquí se sigue que un Estado ecosocial funcionando bajo una democracia más deliberativa, informada y crítica, reclama liberar tiempo de vida para que las personas puedan involucrarse en actividades más comunitarias y participativas. De aquí la importancia de una nueva distribución de los tiempos de vida de las personas, reduciendo la parte dedicada al empleo mercantil en favor de un tiempo más libre.

La deliberación que reclama el Estado ecosocial es diálogo informado, inclusivo, reflexivo y atento a los intereses universales y generalizables a todas las partes involucradas. La democracia del Estado ecosocial necesita ser fuerte para sancionar acciones contrarias a los principios señalados, y debe resistir y responder a la acción de grupos poderosos cuyas posiciones de privilegio amenaza la implementación de las políticas necesarias para atender la crisis. Dado la necesaria flexibilidad en la estrategia de construcción del Estado ecosocial, es necesario mantener una visión crítica sujeta a cambios frente, por ejemplo, a nueva información.

Para vincular de forma operativa las políticas socio-ambientales con la reducción de la creciente desigualdad distributiva, se requiere de una batería coordinada de políticas que sirvan para garantizar un corredor de consumos básicos para el conjunto de la población y, al mismo tiempo, establecer techos para el consumo opulento. Además, mediante procesos distributivos más igualitarios, apuntalen el funcionamiento de una democracia más participativa, condición necesaria para reducir el poder de los grupos más opulentos que bloquean las políticas para tender la crisis socio-ecológica.

En un reciente trabajo sugiero lineamientos para las mismas como forma de estimular la discusión en base a las premisas ya adelantadas.²³ Entre otras: 1) estabilizar el valor monetario de la demanda doméstica; 2) reformular las instituciones monetarias y financieras para penalizar y promocionar actividades específicas; 3) des-mercantilizar la oferta pública de bienes y servicios básicos para la reproducción de la vida humana (salud, educación, cuidado, vivienda, transporte etc.); 4) garantizar el pago de una renta básica en coordinación con una reforma del impuesto unificado a los ingresos personales; 5) avanzar con impuestos unificados a la riqueza y la herencia que reduzcan la transferencia intra-familiar de las riquezas y pobreza; 6) fijar techos máximos de ingresos y políticas tributarias progresivas que reduzcan el consumo contaminante de las clases altas; 7) promover la reducción de los tiempos de trabajo en el empleo mercantil. Estas políticas son complementadas por otras más específicas que están pensadas en base a la realidad de los países de América Latina.

A lo anterior se suma la reasignación del gasto público actualmente existente, políticas agroalimentarias, políticas de desurbanización, prácticas de salud reproductiva, sistemas integrales de cuidado y muchas otras políticas que generan sinergias para el Estado Eco-Social. Todas ellas apuntan a construir una red de protección social sólida y más justa, permitiendo recuperar la confianza y la legitimidad de democracias actualmente desgastadas y cooptadas por los intereses de las élites. Una vez más, son propuestas abiertas a críticas fundadas y tienen el objetivo de debatir sobre las mejores formas de cambiar lo existente.

Es evidente que la capacidad de las democracias capitalistas para tomar medidas efectivas de este tipo está muy debilitada. Incluso, y dadas las amenazas y los conflictos vinculados a la propia crisis socio-ecológica, bien puede esperarse que por un tiempo continúe el fortalecimiento de Estados totalitarios, sociedades desiguales y controladas, con exclusión de gran parte de la población mundial del acceso a bienes y servicios básicos para la vida en sociedad.

Pero, al igual que en otras épocas oscuras de la historia, es importante no inmovilizarse ni negar el problema, manteniendo un optimismo obstinado sobre las capacidades humanas para evitar el colapso socio-ecológico. Para ello hace falta apelar a la

23 Rubén M. Lo Vuolo, *op. cit.*, 2026.

visión de largo plazo y a la inteligencia colectiva, en oposición a los estímulos de beneficios de corto plazo y el individualismo predominante.

El sistema de la vida en el planeta Tierra está seriamente amenazado por la acción humana. No puede esperarse que una fuerza externa lo salve: su destino depende de la posibilidad de reaccionar y cambiar urgentemente las prioridades y los procesos que han llevado a esta crisis. Cuanto antes se reconozca esta realidad, y se empiece a construir el cambio, mejor será para la paz y el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Pilares esenciales para un Estado ecosocial democrático de derecho¹

Javier de Romero Muñoz

Javier de Romero Muñoz es jurista, profesor del Departamento de Historia del Derecho y Filosofía Jurídica, Moral y Política de la Universidad de Salamanca y autor del libro *Democracia ecológica: entre la sociedad civil y el Estado ecosocial democrático de derecho*.

Tenemos valores y principios que emanan de la sociedad civil, no cabe duda, pero necesitamos también estructuras de garantía cuando el Estado es un Estado abierto y democrático. Para ello el garantismo, como teoría jurídica que designa el conjunto de los límites y vínculos impuestos al sistema de los poderes idóneos para asegurar la máxima efectividad de las promesas constitucionales, es un recurso técnico que propone el aseguramiento de los derechos y los bienes con base a una estructura de los ordenamientos jurídicos que tiene en la cúspide a la Constitución, a los derechos humanos y a los bienes fundamentales.² Cualquier acto que busque legalidad y legitimidad debe estar sujeto a estos presupuestos garantistas debido a que, sin garantías, la normatividad de iure reconocida en las constituciones modernas puede acabar en algunos casos de facto en papel mojado (como muchas veces ocurre).

También puede entenderse por garantismo una teoría general del derecho con varios niveles delimitados que posibiliten la crítica reflexiva tanto desde las disciplinas positivas del derecho como desde la filosofía del derecho y la sociología jurídica.³ Estos tres niveles se encuentran conectados y son los que ofrecen sentido a la *racionalidad jurídica*, en el centro de la cual se encuentran los fines del Estado Constitucional, particularmente los derechos humanos y la protección de los bienes fundamentales. Estas estructuras garantistas permiten, además, ampliar la noción clásica de Estado de derecho manteniendo algunos principios centrales como son el imperio de la ley, la división de poderes y la protección de los derechos humanos y los bienes fundamentales. Los dos primeros buscan, desde su conquista histórica, la limitación y el control del poder político para impedir cualquier abuso de este (tanto desde

1 Este texto es un extracto del libro *Democracia Ecológica. Entre la sociedad civil y el Estado ecosocial democrático de derecho* de Javier Romero, publicado por Horsori Editorial en 2024 (pp. 93-101). Agradecemos tanto a la editorial como a su autor la posibilidad de publicar este texto.

2 Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995; Luigi Ferrajoli, *Por una Constitución de la Tierra*, Trotta, Madrid, 2022)

3 Luigi Ferrajoli, *op.cit.*, 1995, pp. 855 y ss.

fuera como desde dentro). El tercero indica la “hoja de ruta” del Estado de derecho como un mecanismo institucional ideado para garantizar y tutelar los derechos y libertades.

Debido a que el Estado de derecho incorpora una visión en la que el Estado está sometido al derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley, el respeto a la *personalidad jurídica* (cualidad de la que deriva la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, y el reconocimiento de capacidad jurídica y de obrar) es una condición *sine qua non* del Estado de derecho (art.1, art. 2, art. 3 de la *Constitución de la Tierra*). De esta manera, el Estado de derecho no se ve como un mecanismo funcional para preservar el capitalismo (Marx/Weber), ni como una expresión de la voluntad de poder (Nietzsche/Foucault), ni menos aún como el reflejo de algunos valores morales que están en el más allá fusi-naturalismo de corte religioso). La ley y el Estado de derecho representan aquí la manera más racional, junto con la sociedad civil, de ordenar el mundo después de la “muerte de Dios” (Nietzsche) y el “desencantamiento” (Weber), esto es, un mundo en el que las visiones tradicionales han dado paso a una confrontación politeísta de los valores últimos mediante una *ética intercultural de mínimos* y una *ética de convicciones o de máximos* mediadas por el proceso discursivo de la deliberación.

El Estado de derecho tal como lo conocemos en su vertiente moderna se establece como tal en el siglo XVIII de la mano de los revolucionarios norteamericanos y franceses. Ellos con especial cautela empezaron a considerar la ley como una expresión de la voluntad general, no de un soberano particular, y el sometimiento de todos los poderes a la ley como la mejor garantía de libertad (Estado liberal). Así, por ejemplo, en el artículo 3 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, se establece que ninguna corporación o individuo pueden ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de la nación, cuya voluntad se pone de manifiesto en la ley, sin olvidar que «una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes carece de Constitución» (art. 16).

De esta manera, el modelo liberal primario del Estado de derecho, transmitido por la tradición ilustrada, es hoy susceptible de ser ampliado en varias direcciones:⁴ no solo a los derechos de libertad, en la forma de un garantismo penal, sino también a los derechos sociales e incluso a los derechos cívico-políticos de representación política; no solo a las democracias nacionales, sino también a los ordenamientos supraestatales constitucionalmente esbozados –aunque no garantizados– en las cartas internacionales de derechos: finalmente, no solo a los derechos fundamentales, sino sobre todo a los bienes fundamentales como son el agua, el aire o el equilibrio ecológico. Y no debemos olvidar la paz, claro, cuya garantía depende la construcción de una esfera pública transnacional.

4 Luigi Ferrajoli, *op.cit.*, 2022.

Así, si el *garantismo de los derechos de libertad* comporta la prohibición de lesionarlos y el *garantismo de los derechos sociales* lleva consigo la obligación de satisfacerlos queda al *garantismo de los derechos ecológicos* el imperativo de supervivencia de no lesionar el “soporte de vida” que permite la realización y el despliegue de los otros dos, así como el desarrollo de la vida humana y no humana (y de las generaciones futuras). Por eso mismo el *derecho al “soporte de vida”* es el bien más básico que tenemos, el que permite el desarrollo de la vida, siendo el presupuesto necesario de cualquier otra aspiración u objetivo. En este sentido, la división constructivista e histórica de Jürgen Habermas sobre los derechos, y su ampliación, permite observar la interacción, desarrollo e interdependencia que se da entre los derechos cívico-políticos, los derechos sociales, los derechos ecológicos y sus mecanismos técnicos de garantía.⁵ Esto es:

derechos fundamentales que resultan del desarrollo y configuración políticamente autónomos del *derecho al mayor grado posible de iguales libertades subjetivas de acción* (derecho a igual libertad);

- a. derechos fundamentales que resultan del desarrollo y configuración políticamente autónomos del *estatus de miembro de la asociación voluntaria que es la comunidad jurídica* (derecho a ser sujeto de derechos);
- b. derechos fundamentales que resultan directamente de la accionabilidad de los derechos, es decir, de la *posibilidad de reclamar jurídicamente su cumplimiento, su desarrollo y configuración políticamente autónomos de la protección de los derechos individuales* (defensa y protección jurídica ante derechos vulnerados);
- c. derechos fundamentales a *participar con igualdad de oportunidades en procesos de formación de la opinión y la voluntad comunes*, en los que los ciudadanos ejerzan su autonomía política y mediante los que se establezcan derechos legítimos (derechos políticos de ciudadanía);
- d. derechos fundamentales a que se *garanticen condiciones de vida que vengan social, técnica y ecológicamente aseguradas* en la medida en que ello fuera menester en cada caso para un disfrute en términos de igualdad de oportunidades de los derechos civiles mencionados de (a) a (d) (derechos que aseguren las condiciones fácticas, ecológicamente y socialmente posibles de utilización de derechos)

Estos derechos no son todavía derechos positivos, sino principios jurídicos que permiten la institucionalización positiva de normas. Como vemos, esta clasificación de los derechos introduce tres categorías de derechos que garantizan la autonomía privada (a, b, c), mientras que las dos siguientes garantizan la participación pública y la defensa para el cumplimiento de los derechos en el orden jurídico (d, e). El resultado es un sistema de derechos que corresponde a la división clásica entre derechos cívico-políticos de *primera generación* (siglos XVII-XVIII) y derechos económico-sociales y culturales de *segunda generación* (siglo XIX-XX), recogidos en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 (art. 12-15, art. 18-21, art. 22-28), y ampliados mediante

5 Jürgen Habermas, *Fäktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992, pp. 155 y ss.

una *tercera generación* de derechos globales en el siglo XX y XXI donde la ecología ocupa un lugar relevante.⁶

De esta manera, el “legado de la Modernidad” nos enseña que determinar los derechos humanos es algo que corresponde hacer a los miembros de cada comunidad política cuando acuerdan, mediante procesos de participación y deliberación, las condiciones básicas de su vida en común. De esta forma el Estado, como Estado ecosocial democrático de derecho, garantizaría técnicamente los diferentes derechos en condiciones de *vida digna* en términos ecológicos, sociales y liberales permitiendo también, desde el enfoque deliberativo, que la sociedad civil pueda evaluar, criticar influir sobre la toma de decisiones políticas mediante una intersección entre el derecho y sus convicciones ético-políticas más profundas recurriendo a la desobediencia civil cuando sea oportuno y se cumplan los tres requisitos vistos con anterioridad.

Algunas de estas ideas se ven reflejadas históricamente tanto en la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos* de 1776, una de las primeras declaraciones oficiales de derechos humanos donde se afirma que para mantener los derechos inalienables se instituyen entre los hombres los gobiernos, así como en el artículo 2 de la francesa *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 donde se afirma que «La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre» (y de la mujer, como nos recuerda Olympe de Gouges en el artículo 2 de la *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana* de 1791). A su vez, en la sucesiva positivación de los derechos en normas jurídicas, vemos antecedentes incluso en la Edad Media (Cortes de León de 1188 o Carta Magna de 1215), la *Ley Perpetua de Ávila*, una proto-constitución que recoge el proyecto político de los Comuneros de Castilla (1520), la *Petition of Rights* (1628), la ley relativa al *Habeas Corpus* (1679), el *Bill of Rights* (1689), la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos* (1776), la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (1789), la *Constitución de Cádiz* (1812), la *Constitución francesa* (1848), la alemana Constitución de Weimar (1919), la *Constitución de la república italiana* (1947), la *Constitución de la República Federal de Alemania* (1949) y, sobre todo, la *Declaración Universal de derechos humanos* de 1948 junto a la *Declaración de los derechos humanos en el islam*, también conocida como *Declaración de El Cairo* de 1990 (sin olvidar nuestra Constitución Española de 1931 o la Reciente de 1978).

Por otra parte, la relevancia y fuerza jurídica de los derechos humanos incluye la necesidad de plasmarlos en la Constitución. Pero debido al carácter global y transnacional de varios de estos derechos, la extensión del paradigma constitucionalista se presta hoy necesaria mediante cuatro direcciones aún no exploradas.⁷ Estas son:

6 Alicia Puleo, «Los derechos humanos, un legado de la Modernidad», en Fernando Quesada (ed), *Ciudad y ciudadanía*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 185-204.

7 Luigi Ferrajoli, *op.cit.*, 2022, pp. 86 y ss.

- a. *constitucionalismo supranacional o de derecho internacional* agregado al actual constitucionalismo estatal, mediante la introducción de funciones y de instituciones supraestatales de garantía a la altura de los poderes políticos y económicos globales;
- b. *constitucionalismo del derecho privado* agregado al actual constitucionalismo de derecho público, a través de la introducción de un sistema adecuado de reglas y de garantías frente a los actuales poderes salvajes de los mercados;
- c. *constitucionalismo de los bienes fundamentales* agregado al constitucionalismo de los derechos fundamentales, con la introducción de garantías dirigidas a asegurar la conservación y el acceso de todos al goce de bienes vitales, como son los bienes comunes, pero también los fármacos esenciales y una alimentación básica y saludable;
- d. *constitucionalismo de los bienes ilícitos*, por la prohibición de los bienes mortíferos, como las armas, las escorias radioactivas las emisiones de gases de efecto invernadero y los residuos tóxicos o, en todo caso, peligrosos.

Las dos primeras expansiones guardan relación con dos tipos de poder global como vimos con anterioridad, el poder político y el poder económico, y cuyo ejercicio sin límites da lugar a constantes violaciones por acción de los derechos de libertad y de paz, violaciones por omisión de los derechos sociales, sin olvidar las constantes agresiones a la naturaleza. Las otras dos expansiones tienen que ver con el objeto de garantía no solo de los derechos fundamentales sino también, por un lado, de los bienes fundamentales en cuanto vitales (art. 48 de la Constitución de la Tierra) y, del otro, las garantías frente al uso y/o la producción de los bienes ilícitos en cuanto mortíferos (art. 52 de la Constitución de la Tierra), como son las armas, los residuos y las emisiones tóxicas como resultado de las actividades industriales ecológicamente insostenibles.⁸

De esta manera, una cultura política en la que puedan echar raíces los principios constitucionales no tiene por qué apoyarse sobre un origen étnico, lingüístico y cultural de una concepción populista e identitaria de la constitución como pensaba el jurista nazi Carl Schmitt.⁹ Sino más bien en un “patriotismo constitucional” que agudiza el sentido de la pluralidad e integridad de las distintas formas de vida coexistentes en una sociedad multicultural.¹⁰ El objeto de adhesión a la constitución, reflejo de una voluntad común que sirve para garantizar los derechos y bienes fundamentales de todos con el fin de asegurar la convivencia pacífica entre sujetos e intereses diversos y virtualmente en conflicto, no es entonces el país que a uno le ha tocado en suerte, sino aquel que reúne los requisitos cívico-políticos, sociales y ecológicos exigidos por el constitucionalismo democrático. Solo de este modo cabe sentirse legítimamente orgulloso de pertenecer a un país o, en sentido transnacional, de «formar un estado de pueblos (*civitas gentium*) que siempre, por supuesto, en aumento, abarcaría finalmente a todos los pueblos de la Tierra».¹¹

⁸ *Ibidem*

⁹ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 2011.

¹⁰ Jürgen Habermas, *op.cit.*, p. 642.

¹¹ Immanuel Kant, *La paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 25-26.

Esta idea, además, permite configurar la comunidad moral y política como una “comunidad de afectados” o “comunidad de riesgo”, con independencia de la nacionalidad, el territorio o la especie (e incluso con independencia del marco temporal al incluir a las generaciones futuras). Con esta medida queda institucionalizado el principio de los intereses afectados que, siguiendo a Robyn Eckersley, establece que «todos aquellos potencialmente afectados por un riesgo deberían tener oportunidades significativas de participar o, de no ser posible, ser representados en la toma de decisiones y en el diseño de políticas».¹² De esta manera la democracia ecológica asume tanto un “patriotismo constitucional” (Habermas) así como un “patriotismo medioambiental” (Eckersley) como el vínculo que une a los ciudadanos donde «la relación con el propio medio ambiente local o nacional sirve como base de la solidaridad hacia otras comunidades y hacia el medio ambiente de estas».¹³ Este vínculo social se potencia a través del fomento de vínculos personales entre los ciudadanos y su medio ambiente como base sobre la que desarrollar un compromiso más fuerte con las generaciones futuras, ciudadanos no nacionales y otras especies sin que impida al Estado ecosocial democrático de derecho proclamar constitucionalmente la existencia de obligaciones hacia la humanidad y hacia el medio ambiente, implementando mecanismos de toma de decisiones y estableciendo legalmente que los jueces y tribunales del Estado tomen en consideración el impacto que sus decisiones puedan tener sobre ciudadanos de otros Estados, generaciones futuras y otras especies como establece la Constitución de la Tierra. Estas iniciativas inciden en que la transnacionalidad no sustituye a la nacionalidad como vimos con anterioridad, sino que la complementa, por lo que cada persona poseería dos ciudadanías, una nacional y una transnacional. En resumidas cuentas, una “ciudadanía ecológica” que completa la arquitectura general de la ciudadanía para alcanzar la sostenibilidad.¹⁴

No cabe duda de la existencia de multitud de problemas que no forman parte de la agenda política de los gobiernos actuales, aunque de su solución dependa la supervivencia de la humanidad y de multitud de especies. Algunas tragedias como el cambio climático antropogénico en el que estamos inmersos, la pérdida de biodiversidad a gran escala por la contaminación, las amenazas a la paz mundial, el crecimiento de las desigualdades, la muerte de millones de personas todos los años por falta de agua potable y alimentación básica, o las masas de migrantes que huyen de las condiciones de miseria y degradación de sus países no son fenómenos naturales, ni tampoco simples injusticias. Son violaciones masivas de los derechos fundamentales estipulados en las diversas cartas constitucionales vigentes, tanto nacionales como supranacionales, así como una constante degradación de los ecosistemas y su biodiversidad.

La construcción de idóneas garantías constitucionales en la forma de un Estado ecosocial democrático de derecho, unido a una Constitución de la Tierra en el marco de

12 Robyn Eckersley, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, MIT, Cambridge, MA, 2004, p. 111.

13 *Ibidem*, p.196.

14 Andrew Dobson, «Ciudadanía ecológica», *Isegoría*, núm. 32, 2005, pp. 47-62.

una comunidad internacional que no solo introduzca un demanio planetario para la tutela de los bienes vitales de la naturaleza, sino que también prohíba todas las armas como bienes ilícitos, comenzando por las nucleares, y además introduzca un fisco e instituciones idóneas globales de garantía en defensa de los derechos de libertad y en actuación de los derechos sociales puede contribuir a realizar ese universalismo de los derechos fundamentales que Kant tenía en mente en *La paz perpetua* de 1795 y que hoy precisa además de la protección de unos bienes fundamentales para la supervivencia de la humanidad y la de otros animales y plantas, si con ello no queremos condenar la biodiversidad y condenarnos a nosotros mismos como especie a la nada evolutiva de la extinción.

Protagonismo ciudadano y Estado ecosocial. Cooperación público-comunitaria y transiciones justas

José Luis Fernández Casadevante (Kois)

José Luis Fernández Casadevante (Kois) es sociólogo, experto en soberanía alimentaria y activista del movimiento vecinal. Trabaja en la Cooperativa Garúa en labores de consultoría, innovación e investigación aplicada en torno a las transiciones ecosociales. Es autor del informe *Llaves para una puerta que no existe. Cooperación público-comunitaria y transición ecosocial justa* del del Foro Transiciones.

A lo largo de la historia, las grandes transformaciones institucionales se han dado como respuesta a periodos de crisis o grandes convulsiones sociales. El despliegue del Estado de Bienestar resulta inexplicable sin un largo ciclo de luchas obreras, la Revolución Rusa y de acontecimientos traumáticos como la II Guerra Mundial. La crisis ecosocial supone un escenario que inevitablemente nos llevará a imaginar nuevas formas de organización social y de intervencionismo público, que permitan abordar las transformaciones políticas, económicas y culturales que necesitamos.

Imaginar nuevas institucionalidades es un ejercicio imprescindible; combinar el realismo, lo pragmático y posible hoy, con la ingenuidad, las aspiraciones y horizontes soñados. Construir castillos en el aire a la vez que se va trabajando en asentar los cimientos, supone plantear escenarios de futuro donde la cooperación público-comunitaria haya sido una pieza clave en la reorganización de nuestras formas de organización política.

Este texto expone de forma resumida las principales conclusiones de la investigación *Llaves para una puerta que todavía no existe. Cooperación público-comunitaria y Transición ecosocial justa*¹. Este informe se ha elaborado recientemente desde el

1 Koís Fernández Casadevante, *Llaves para una puerta que todavía no existe. Cooperación Público-Comunitaria y Transición Ecosocial Justa*, Foro Transiciones, 2026, disponible en: https://forotransiciones.org/wp-content/uploads/sites/51/2026/03/Llaves-para-una-puerta-que-aun-no-existe_DIGITAL.pdf

Foro Transiciones², y en él se recogen decenas de experiencias concretas, que muestran cómo se están poniendo en marcha estas propuestas y las enormes potencialidades que encierran.

Más y mejor democracia, no menos

La posibilidad de desarrollar transiciones ecosociales justas se encuentra inevitablemente ligada al destino de una democracia amenazada. El Índice de Democracia,³ que anualmente elabora *The Economist*, constata un retroceso en la calidad democrática hasta sus niveles más bajos desde que se realiza, hace dos décadas. Incluso en aquellos países donde los formalismos y los procedimientos se mantienen con elevados estándares de calidad, hay una percepción negativa de la democracia por parte de amplias capas de población.

No nos engañamos respecto al diagnóstico de partida. La delicada situación política, económica y ecológica que tenemos, tanto a nivel regional como global, la hegemonía cultural neoliberal, las inercias individualistas y los relatos meritocráticos, así como la profundización de la desigualdad o la pérdida de cohesión social, dificultan el despliegue de alternativas. Vivimos una situación que conlleva la generalización de una sensación de desconcierto y falta de certezas, acompañada de un aumento de la precariedad en la vida cotidiana y de la dificultad para proyectarse vitalmente hacia el mañana.

En este contexto, la profunda reorganización del funcionamiento de nuestras sociedades y de sus metabolismos sólo será viable en la medida en que se desarrollen estrategias colectivas, donde se enfatice la cooperación y la conflictividad creativa, huyendo de la mera confrontación entre instituciones públicas y sociedad civil. Y es que la crisis ecosocial conlleva escenarios donde ninguna institución pública va a poder enfrentarse en solitario a los retos de implementar una nueva agenda capaz de reorientar los modelos económicos y los estilos de vida. A la vez tampoco resulta creíble que las dinámicas autoorganizadas, por sí solas, vayan a ser capaces de generar los niveles de resiliencia social necesarios con un carácter universalista.

Deberíamos partir de la convicción profunda de que nadie tiene en este momento suficientes conocimientos, recursos e instrumentos como para arrogarse el monopolio de hacer frente a los desafíos que tenemos por delante. La cuestión ecosocial no es sectorial sino de carácter sistémico, por lo que no se trata de reverdecer o ambientalizar las políticas convencionales, sino de que la ecología sea capaz de vertebrar, condicionar y dotar de coherencia al conjunto de las políticas que se van implementando. Pensar las transiciones nos invita a incorporar una creatividad democrática capaz de afectar a los procedimientos y la toma de decisiones.

² <https://forotransiciones.org/>

³ <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/5>.

Apología de la innovación y el experimentalismo social

La crisis ecosocial tiene una escala espacial, dimensión global de las problemáticas con expresiones locales y necesidad de coherencias en la cadena de interdependencias institucionales, y temporal, especialmente la emergencia climática requiere que las transformaciones sean impulsadas por quienes menos se van a beneficiar de las mismas, redistribuyendo costes y beneficios entre sujetos que viven en distintos momentos históricos.

Unas problemáticas que exigen articular las demandas de democratizar la democracia⁴ o de mejorar la representatividad de los sistemas representativos⁵ (mujeres, migrantes, generaciones futuras, naturaleza...), empujando hacia una nueva generación de políticas de participación ciudadana. Necesitamos imaginar una evolución democrática capaz de aumentar su complejidad institucional, articulando de forma virtuosa la democracia representativa, la democracia participativa y la democracia deliberativa. Durante los últimos años han ido surgiendo modestas innovaciones, fruto de la movilización y el protagonismo ciudadano, que tratan de hacerse cargo de estos desfases.

Ante problemas con mayúscula, fruto de la movilización y el protagonismo ciudadano, han ido surgiendo modestas innovaciones institucionales con minúscula, que ayudan a complejizar los modelos democráticos vigentes. La Asamblea Ciudadana por el Clima⁶ y la apertura de experimentos de democracia deliberativa; el reconocimiento jurídico del Mar Menor⁷ como sujeto de derechos, gracias a una Iniciativa Legislativa Popular ILP; o la Ley por el Bienestar de las Generaciones presentes y futuras de las Islas Baleares⁸, impulsada por otra ILP.

Frente a la certeza de que las políticas públicas son imprescindibles y el protagonismo social es insustituible, ha emergido en los últimos años la noción de cooperación público-comunitaria. Una idea alineada con estas innovaciones.

La llave de una puerta que todavía no existe

4 Boaventura de Sousa Santos (coord), *Democratizar la democracia los caminos de la democracia participativa*, Fondo Cultura Económica, 2004.

5 Daniel Innerarity, *Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI*, Galaxia Gutenberg, 2020.

6 <https://climatica.coop/asamblea-ciudadana-clima-recomendaciones/>

7 <https://www.ilpmarmenor.org/>

8 <https://ctxt.es/es/20230501/Firmas/42920/Margalida-Maria-Ramis-Sastre-Mallorca-Illes-Balears-medioambiente-clima.htm>

Llamamos cooperación público-comunitaria a las políticas que suponen el desarrollo de marcos de colaboración estables y transparentes entre las administraciones y los tejidos sociales, guiados por la ausencia de ánimo de lucro y los principios de justicia, equidad, universalidad y sostenibilidad. En la práctica, se trata de construir una noción expandida de lo público basada en la apropiación social y el reconocimiento de nuevas modalidades de gestión que promuevan la participación de la ciudadanía.

La cooperación público-comunitaria puede ser la llave que abra las puertas que todavía no existen, y nos llevan hacia las inaplazables transformaciones de nuestro modelo socioeconómico. Una fórmula con alta potencialidad transformadora que busca fortalecer de forma combinada la acción directa y la institucional. Un marco de relación en torno al que desarrollar políticas públicas no estadocéntricas y construir una autonomía que no reniegue de interactuar y coproducir con el Estado.

Resulta imprescindible modelar un estatuto particular para defender y consolidar la cooperación público-comunitaria. Es preciso esbozar un marco que se diferencie de la cooperación público-privada, con la que una parte del tercer sector y de los tejidos asociativos acaba identificándose, ante la ausencia de alternativas claras para nombrar las dinámicas de colaboración que establecen con las instituciones. Y esta inercia se ve fortalecida por la inexistencia de categorías jurídicas específicas, la escasez de convenios de colaboración o fórmulas reconocidas para estimular la gestión comunitaria.

La investigación supone un paso imprescindible para situar de forma preliminar este debate en la agenda de los movimientos sociales, la universidad, el personal técnico de la administración, los gobiernos y los partidos políticos. Una aproximación integral que ha permitido establecer complicidades entre diversos actores, recopilar decenas de prácticas inspiradoras, activas en distintos contextos de nuestra geografía, y sembrar la semilla para que en el futuro próximo pueda normalizarse el desarrollo de este tipo de fórmulas colaborativas.

La propuesta se vertebra en cuatro grandes ejes de intervención, en torno a los cuales se están dando las principales experiencias prácticas:

***El apoyo público a las dinámicas de autoorganización ciudadana
y el fortalecimiento de una esfera pública no estatal.***

En todos los territorios hay personas impulsando iniciativas comunitarias transformadoras, aunque en muchas ocasiones estas queden fuera del radar de las políticas públicas o no lleguen al conjunto de la población. Estamos acostumbrados a decir aquello de «si no lo veo no lo creo», cuando en realidad para que estas experiencias no pasen desapercibidas debemos creer en ellas, darles credibilidad, por lo que deberíamos decir «si no creo no las veo».

Iniciativas que satisfacen necesidades a la vez que hacen sociedad, resuelven problemas mientras reconstruyen vínculos, por lo que su principal valor añadido es que producen esos beneficios relacionales. Nos referimos a asociaciones vecinales, masas críticas ciclistas, centros sociales autogestionados, redes agroecológicas, clubs deportivos, monedas locales, redes de cuidados compartidos, despensas comunitarias, comunidades de aprendizaje escolares, proyectos socioculturales, grupos de ayuda mutua, huertos urbanos, radios comunitarias...

El teórico de la democracia Pierre Rosanvallon se refiere a estas experiencias, que permiten forjar acuerdos y vincular a la ciudadanía para impulsar proyectos comunes, como ejercicios de democracia de implicación.⁹ Muchas son autónomas o suponen corresponsabilidad entre lo común y lo público, funcionando como anticuerpos para proteger a una debilitada democracia, al hacer más robusto su funcionamiento cotidiano y posibilitar su apropiación por parte de la ciudadanía.

La gestión cívica de equipamientos e infraestructuras.

Al democratizar la gestión municipal se sucedieron procesos de redistribución de riqueza a través de políticas sociales con elevados niveles de implantación territorial. Operaciones de gran envergadura que materializaron los avances con la llegada de los equipamientos colectivos a barrios y municipios: bibliotecas, centros cívicos y culturales, polideportivos, piscinas, zonas infantiles...

El sociólogo Eric Klinenberg¹⁰ se refiere a estas dotaciones como «infraestructura social», espacios cruciales que promueven el contacto, la ayuda mutua y la colaboración vecinal mediante el establecimiento de relaciones cara a cara; y los concibe como los pilares sobre los que se edifica la vida pública. Las organizaciones comunitarias y otras asociaciones cívicas pueden funcionar también como infraestructuras sociales cuando disponen de un espacio físico establecido que sea conocido y reconocido por la comunidad como un lugar donde las personas pueden reunirse y socializar sin tener que consumir para hacerlo.

En la mayor parte de los municipios, el reconocimiento institucional de la gestión ciudadana y la cesión de dotaciones o infraestructuras públicas ha sido algo excepcional, fruto de procesos de alta conflictividad vecinal. Así, predominan las experiencias singulares basadas en la discrecionalidad más que en la formalización del derecho a la gestión y el uso comunitario del patrimonio público por parte de la ciudadanía.¹¹

9 Pierre Rosanvallon, *Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, 2007.

10 Eric Klinenberg, *Palacios del pueblo. Políticas para una sociedad más igualitaria*, Capitán Swing, 2022.

11 Una historia y un mapeo detallado para Valencia se puede encontrar en La Dula Coop, *La gestió comunitària a València i el País Valencià*, Ajuntament de València, 2022.

Hemos normalizado que empresas con ánimo de lucro accedan a la gestión externalizada de dotaciones y servicios, bajo el pretexto del ahorro presupuestario, en procesos donde se prima el precio sobre la calidad de las ofertas técnicas. Sin embargo, el grueso de las experiencias de gestión comunitaria no se apoya sobre la ley de contratos, sino sobre las distintas normativas de participación ciudadana, como una modalidad diferenciada en la cual la ciudadanía se organiza y participa alrededor de un recurso o servicio.¹²

El valor diferencial que ofrecen es devolver protagonismo y capacidad de decisión a las personas y organizaciones, que bajo otras fórmulas serían meras usuarias con escasa capacidad de influencia en el funcionamiento de los equipamientos. Una forma de proveer servicios que hace corresponsable a la ciudadanía, arraiga en la realidad local y promueve formas de gobernanza más democráticas y participativas.

A pesar de no contar, de forma generalizada, con marcos normativos que faciliten y estimulen el desarrollo de estas experiencias, existe un amplio mosaico de iniciativas en distintos ámbitos por el conjunto de nuestra geografía, en municipios de todos los tamaños. Muchas de estas operan bajo la idea de lo que denominamos cooperación público-comunitaria, pero no se nombran o identifican como tales. Existe un interés creciente por parte de los tejidos asociativos en experimentar con la gestión comunitaria de equipamientos, entendiendo que muchas de las habilidades y conocimientos adquiridos en estas prácticas aumentan la capacidad colectiva de decisión y mejoran las competencias ciudadanas para enfrentar la crisis ecosocial.

El papel de la universidad y la promoción del enfoque pedagógico vinculado al Aprendizaje Servicio.

La universidad es un agente clave en el desarrollo cultural y económico de una sociedad, no solo forma profesionales, sino que también genera conocimiento, contribuye a la innovación y se involucra en la resolución de problemas. Durante las últimas décadas, esta función social se ha visto condicionada por su progresivo proceso de mercantilización. Se ha acuñado el término capitalismo académico¹³ para tratar de explicar estas transformaciones en lo que se enseña, con una mayor orientación práctica hacia el mercado; lo que se investiga, temas con mayor facilidad de acceder a financiación y demandados por la industria; la financiación, tratando de acceder a fondos del sector privado para cuadrar presupuestos; la relación entre universidades, que pasan de colaborar a competir entre sí por financiación, estudiantes, profesores

12 Laia Forné y Mauro Castro, *Patrimonio Ciudadano. Un marco para la colaboración público-comunitaria*, IDRA, 2021.

13 Sheila Slaughter y Larry, L. Leslie, «Expanding and elaborating the concept of academic capitalism», *Organization*, 8 (2), 2001, pp. 154-161.

de calidad y reconocimiento; o el gerencialismo, que tiende a gestionar la universidad como una empresa que persigue la eficiencia, la productividad y la rentabilidad.

El Aprendizaje Servicio es un enfoque pedagógico donde se busca que, de forma efectiva, las universidades vinculen sus tres principales misiones: la docencia, la investigación y la responsabilidad social y transferencia. La propuesta es aprender a través de un servicio a la comunidad, impulsando proyectos donde se combina la parte didáctica y la intervención, de forma que tengan el mismo peso. No es voluntariado y la comunidad local no se reduce a ser utilizada como recurso educativo, sino que se trata de iniciativas codiseñadas en relaciones de partenariado para abordar necesidades reales y retos que se estén dando en el presente.

Actuaciones que producen impactos positivos a nivel individual, institucional y social; en las que se implican docentes y alumnado, pero que también considera al personal de administración y servicios como un recurso muy importante, pues colaboran en la gestión de muchos trámites. Y estas interacciones son tremendamente transformadoras para el alumnado, a la vez que pueden resultar útiles y funcionales a las comunidades locales. Sacar la academia a la calle y meter a las comunidades locales en los recintos universitarios, real y metafóricamente.

Se trata de una metodología que tiene facilidad para dotar de centralidad a contenidos y conocimientos que suelen quedar arrinconados en los bordes de los currículos oficiales (sostenibilidad, arte, minorías sociales, patrimonio inmaterial...). De forma que sirve como palanca para reactualizar los propios itinerarios académicos, dando mayor importancia a enfoques más innovadores.

El impulso de partenariados público-cooperativos y de la economía social y solidaria.

El cooperativismo no es simplemente una fórmula empresarial más dentro del catálogo de opciones para emprender, sino que se reconoce como un modelo diferenciado con un alto valor añadido que resulta positivo para la sociedad. Aquellas empresas y entidades alineadas con los 7 principios cooperativos¹⁴ o los principios de la economía solidaria muestran la posibilidad práctica de invertir las prioridades de la economía convencional: satisfacción de necesidades frente a rendimientos financieros, fuerte territorialización y vinculación con el entorno frente a la amenaza de deslocalización, promoción de procesos de cooperación frente a competencia, priorización de la rentabilidad social frente a la unidimensional tasa de ganancia y apuesta por el

¹⁴ Estos serían: 1) Membresía abierta y voluntaria; 2) Control democrático de los miembros; 3) Participación económica de los miembros; 4) Autonomía e independencia; 5) Educación, formación e información; 6) Cooperación entre cooperativas; 7) Interés por la comunidad.

empleo y por los grupos sociales más vulnerables frente a aquellas intensivas únicamente en capital.

Existe un amplio consenso institucional a nivel global en torno a las virtudes del cooperativismo. La Asamblea General de las Naciones Unidas decretó 2025 como el Año Internacional de las Cooperativas, bajo el lema «Las cooperativas construyen un mundo mejor». Reconociendo este modelo como solución fundamental a múltiples problemáticas a nivel mundial y destacando su importancia para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Distintos estudios utilizan la densidad de cooperativas en un territorio como indicador del capital social existente, la confianza en las instituciones y los niveles de participación. A mayor número de cooperativas, sociedades civiles más robustas y democracias más dinámicas.¹⁵ Además, aquellas regiones con un mayor peso del cooperativismo tienen índices más elevados de felicidad y cohesión social;¹⁶ pero también menores niveles de desempleo y desigualdad.¹⁷ Y es que las cooperativas generan empleo estable y retienen riqueza en el territorio, teniendo un efecto multiplicador a escala local mucho más positivo que otras fórmulas empresariales convencionales que externalizan las ganancias.¹⁸ Igualmente, estas cooperativas apegadas al territorio fortalecen el arraigo poblacional y la calidad de vida al generar sinergias para un desarrollo endógeno.¹⁹

Más allá del amplio abanico de medidas de apoyo a la economía solidaria, la compra pública es una herramienta privilegiada para que las administraciones tengan comportamientos ejemplarizantes y puedan servir de tractor para impulsar cambios económicos estructurales. Esta representa entre el 15 y el 20 % del PIB en la mayoría de países de la UE, y en España se sitúa en torno al 18,5 %. Casi una quinta parte de la actividad económica está directamente relacionada con el papel que decida tener el Estado a la hora de intervenir en la economía a través de los bienes y servicios que contrata o consume, fomentando buenas o malas prácticas ambientales, siendo ejemplarizante o no

15 Isabel Saz-Gil, I. *et al.*, «Cooperatives and Social Capital: A Narrative Literature Review and Directions for Future Research», *Sustainability*, 13(2), 534; Johnston Birchall, *Rediscovering the cooperative advantage - Poverty reduction through self-help*. International Labour Organisation, 2003.

16 Ver el caso de Canadá en Marguerite Mendell y Nancy Neamtan, *The social economy in Quebec: Towards a new political economy*, 2010 y en Laurie Mook *et al.*, *Researching the social economy*, University of Toronto Press, 2010, pp. 87-115.

17 Ver el caso italiano en Michele Costa *et al.* «Cooperative Movement and Widespread Prosperity across Italian Regions», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 94(2), pp. 475-494. Ver el caso Vasco en <https://www.orquestra.deusto.es/es/actualidad/noticias-eventos/beyondcompetitiveness/2972-las-cooperativas-y-la-cohesion-social-de-europa-a-euskadi>

18 Christopher D. Merrett y Norman Walzer, *Cooperatives and Local Development: Theory and Applications for the 21st Century*, Routledge, 2004.

19 Jesús María Gómez García, El modelo cooperativo y el nuevo enfoque del desarrollo territorial: elementos de convergencias y potenciales sinergias, *Deusto Estudios Cooperativos*, núm. 6, 2015, pp. 79-114; María del Carmen Pérez González y Lidia Valiente, «Cooperative Societies and Sustainability: A Spatial Analysis of Andalusia as a Tool for Implementing Territorial Development Policies, Strategies and Initiatives», *Sustainability*, 13(2), 609, 2021.

con las condiciones laborales, apoyando a las grandes corporaciones o apostando por las pequeñas empresas. La voluntad política se demuestra menos en las declaraciones y más en la forma en la que se distribuye el presupuesto público.

Estado ecosocial

Recuperar la confianza en las instituciones y fortalecer la democracia pasa inevitablemente por profundizarla, permitiendo una mayor implicación de la ciudadanía y una reactualización de las políticas de participación ciudadana. La cooperación público-comunitaria facilita a la gente corriente implicarse políticamente, adquirir conocimientos y habilidades ecosociales, construir tejidos sociales más robustos e imaginar nuevas institucionalidades.

Ante la policrisis, las insuficiencias y contradicciones, así como su progresiva erosión, el Estado del Bienestar resulta un marco institucional a ser repensado. Este siempre se ha debatido entre la universalidad desmercantilizadora y los enfoques asistencia-listas, entre la incondicionalidad emancipadora y el paternalismo disciplinador.²⁰ Unas tensiones que se complejizan al incorporar las cuestiones ecológicas y las relacionadas con la suficiencia o los límites ambientales.

Desde América Latina se ha comenzado a reivindicar, durante los últimos años, una transición hacia lo que se denomina un Estado ecosocial. La idea se formula en el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur, una iniciativa que agrupa a organizaciones y académicos para coordinarse y elaborar propuestas. En Argentina se ha planteado como un arreglo institucional que persigue la protección social de las personas frente a los daños cada vez más evidentes en las formas de funcionamiento de las sociedades modernas y de la crisis ambiental, en base a dos criterios simultáneos: equidad/justicia y sostenibilidad/suficiencia²¹. En nuestra geografía, Javier Romero habla de un Estado ecosocial democrático de derecho, planteando una democracia ecológica que sea un puente entre la participación de la sociedad civil y los principios del Estado social.²²

Estas reflexiones, todavía muy preliminares, sitúan la importancia de una planificación colectiva y una intervención pública audaz. Esto implica repensar la financiación y sostenimiento de las políticas públicas fuera de las lógicas del crecimiento económico, aludiendo a cambios en el modelo productivo, así como una nueva fiscalidad, la protección social universal y la adaptación profunda a las nuevas realidades ambientales y sus amenazas.

20 Julio Martínez Cava, «Capitalismo y Estados del Bienestar», *La Pública*, núm. 3, 2024.

21 Rubén Lo Vuolo, *Lineamientos hacia un Estado eco-social en Argentina*, Equipo Transiciones, 2025.

22 Javier de Romero, *Democracia ecológica. Entre la sociedad civil y el Estado ecosocial democrático de derecho*, Horsori Editorial, 2024.

¿Cómo imaginar una refundación del Estado del Bienestar anclada en las luchas y experiencias que se están desplegando ante la crisis ecosocial? ¿Cómo abrir un debate que vaya más allá de lo terminológico para ligar lo social y lo ecológico? ¿Cómo desarrollar políticas públicas de gran escala que involucren activamente a las comunidades locales? ¿Resulta viable combinar el universalismo y la redistribución con la participación, la atención a la particularidad y la promoción de relaciones sociales de reciprocidad? ¿El protagonismo social puede servir de antídoto o contrapesos a algunas de las inercias estatales (burocracia, asistencialismo, estandarización, centralismo...)?

Los marcos e imaginarios movilizados por la cooperación público-comunitaria facilitan que la gente se implique, aprovechando esfuerzos, conocimientos y capacidades, que de otra forma se desperdiciarían; son iniciativas que complementan y ayudan a que las políticas públicas sean más eficaces.

En sociedades complejas gobernar debe ser, al menos parcialmente, promover dinámicas de autogobierno y facilitar el desarrollo de una esfera pública no estatal que funcione con autonomía. En algunas ramas de la ingeniería se habla de autoorganización guiada, haciendo referencia a los mecanismos que permiten combinar la libertad creativa de los sistemas autoorganizados con una orientación estratégica, que asegure coherencia y alineación con objetivos más amplios. Esta es una noción que puede resultar inspiradora para pensar la cooperación público-comunitaria ante la transición ecosocial, pues se trata de estimular la autoorganización de cara a perseguir una serie de metas: democratizar el funcionamiento de lo público, acelerar estrategias de descarbonización, habilitar espacios para la planificación, vertebrar comunidades locales, facilitar el control de infraestructuras, transformar el modelo socioeconómico o establecer alianzas con la universidad.

En una de sus incendiarias soflamas, que alentaron la revolución neoliberal, Ronald Reagan afirmaba que las ocho palabras más terroríficas en lengua inglesa eran: soy del gobierno y estoy aquí para ayudar. Hoy nos toca comprender que sin una confluencia entre políticas públicas y protagonismo social, por conflictiva que sea, cualquier escenario de transición ecosocial justa no será viable.

Desmercantilizar los servicios públicos para un Estado ecosocial: promesas y desafíos de la colaboración público-privada en la mirada de la teoría crítica del derecho civil

Rocco Alessio Albanese

Rocco Alessio Albanese es jurista, profesor de Derecho Privado en el Departamento de Derecho y Ciencias Políticas, Económicas y Sociales de la Università del Piemonte Orientale en Italia. Es especialista en bienes comunes, propiedad y transformaciones urbanísticas desde una perspectiva crítica del derecho civil, es autor del libro *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*.

(Traducción de Pedro L. Lomas investigador de FUHEM Ecosocial)

La colaboración público-privada en el marco del Estado de Bienestar: éxito y genealogía de un modelo

Los modelos de colaboración público-privada dentro del Estado de Bienestar (como el de *co-progettazione* italiano o el de *acción concertada* en España) son una realidad ya consolidada en los sistemas europeos, hasta el punto de que la difusión de las alianzas negociadas entre las administraciones públicas (AAPP) y entidades del tercer sector (ETS) constituye un pilar de la organización contemporánea del Estado de Bienestar, junto con una retórica centrada en la *participación* de la ciudadanía beneficiaria de los servicios y de las personas que trabajan para prestarlos. Sin embargo, el éxito de estos modelos merece ser adecuadamente contextualizado. De hecho, estas

transformaciones del modelo clásico de bienestar social pueden entenderse como tendencias inevitables, o bien pueden ser analizadas críticamente con el fin de reflexionar sobre las promesas, las oportunidades y los retos que plantean.

La comparación jurídica, por ejemplo, nos permite ver en la difusión de estos modelos de colaboración un claro caso de difusión basado, sobre todo, en el prestigio.¹ Esto hace que la narrativa que acompaña a semejantes transformaciones en la organización de los servicios públicos se perciba, en gran medida, de forma positiva,² pero también impone consideraciones sobre la genealogía y las premisas institucionales de la realidad actual. A este respecto, cabe señalar que los debates sobre las transformaciones y la reorganización del bienestar social se remontan ya a medio siglo atrás. Para muchos sistemas de la tradición jurídica occidental, la mitad de la década de los setenta del siglo pasado marcó, de hecho, la crisis del así llamado compromiso socialdemócrata: una interrupción causada por grandes procesos profundamente contradictorios que, a su vez, fue capaz de acelerar las dinámicas que la habían desencadenado. Pensemos, por un lado, en el auge del proyecto neoliberal, decidido a fundamentar (en la economía, el derecho, la antropología y la sociedad) un mundo enteramente nuevo, centrado en formas radicales de *realismo capitalista*.³ Y, por otro lado, en las luchas de los movimientos sociales que exigieron, y en ocasiones lograron, la superación de un bienestar paternalista y burocrático (y a menudo discriminatorio), con la institucionalización de elementos de participación y el reconocimiento del papel de la autoorganización laboral y social.

La coexistencia de aspiraciones tan enfrentadas entre sí no podía sino convertir los servicios públicos en un “campo de batalla”.⁴ Los debates sobre la actualización del Estado de Bienestar –sobre las formas de prestación, sobre los dispositivos destinados a garantizar su acceso y disfrute– se han caracterizado por tensiones constantes. La necesidad de preservar el *carácter público* de tales actividades de interés general ha sufrido fuertes reclamos para un refuerzo del papel de los actores privados, los cuales, a su vez, se han traducido de manera contradictoria tanto en peticiones de democratización como, más a menudo, en proyectos de privatización y apertura al

1 Ugo Mattei, «Circolazione dei modelli giuridici», in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milan, 2007, p. 173.

2 En Italia, el Código del Tercer Sector (Decreto Legislativo n.º 117/2017, art. 55, apdo. 1) establece que las administraciones públicas «garantizan la participación activa» de las entidades del tercer sector en, potencialmente, todos los ámbitos de la vida identificados como «actividades de interés general» (para la definición amplia de estas, véase el art. 5 del mismo Código).

3 Mark Fisher, *Realismo capitalista*, Produzioni Nero, Roma, 2018. Desde una perspectiva jurídica, resulta esclarecedor Francesco Denozza, «Spettri del mitico “ordo”: diritto e mercato nel neoliberalismo», en *Moneta e Credito*, 2019, 327-348.

4 Es el famoso adagio de Alexis de Tocqueville, según el cual «Pronto, no cabe duda, la lucha de los partidos políticos se establecerá entre aquellos que poseen y aquellos que no poseen. Y el gran campo de batalla será la propiedad» (el pasaje aparece en un texto de 1847, fácilmente accesible en línea y dedicado al tema *De la classe moyenne et du peuple*). No es casualidad que precisamente la expansión del Estado de Bienestar en los Estados Unidos, con las contradicciones que de ello se derivarían, fuera la premisa del estudio pionero de Charles A. Reich, «The New Property», *The Yale Law Journal*, núm. 73, 1964, pp. 733-787.

mercado. Una prueba de estas profundas ambigüedades puede encontrarse en los debates anglosajones. No parece casual, de hecho, que un uso pionero del término *coproducción* (categoría a la que pueden pertenecer los demás conceptos utilizados en estas páginas) se deba a una figura destacada de los estudios sobre los bienes comunes como Elinor Ostrom.⁵ Tampoco parece despreciable que los primeros debates importantes sobre estos modelos de colaboración tuvieran lugar precisamente en contextos como los norteamericanos y británicos que, más que nadie, habían experimentado, en los años ochenta del siglo pasado, la transición neoliberal.

Estas alusiones a la genealogía de colaboración dentro del Estado de Bienestar explican bien su éxito, facilitado por una cierta ambigüedad constitutiva de los modelos que se han difundido en las últimas décadas. Al mismo tiempo, dejan claro hasta qué punto las modalidades contemporáneas de organización del Estado de Bienestar son resultado y manifestación de «un equilibrio inestable, siempre a punto de precipitarse en el cauce de las ideas y prácticas neoliberales (...) o en el de la irrelevancia de los pequeños grupos encerrados en sí mismos».⁶

Servicios públicos y derecho privado europeo: la era mercantilista

Haber señalado, en lo que respecta a la historia de las ideas y las instituciones, la genealogía de los debates actuales sobre la colaboración dentro del modelo de Bienestar constituye una premisa esencial para comprender, en el plano jurídico, las evoluciones alternas de las relaciones entre las administraciones públicas, los proveedores privados y la ciudadanía; así como entre la regulación de los servicios públicos y el derecho privado europeo. De hecho, es sabido que la organización jurídica de los servicios ha sido y es uno de los principales laboratorios del proyecto jurídico e institucional de la Unión Europea. Y es posible reflexionar sobre estos temas tanto aislando dos enfoques distintos y no del todo compatibles, que podrían definirse, de modo resumido, como *mercantilista* y *social*, como subrayando la sucesión de dos etapas diferentes, marcadas, respectivamente, por la prevalencia de uno u otro enfoque.

5 Elinor Ostrom, «Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development», *World Development*, núm. 24, 1996, pp. 1073-1087. Sobre la interferencia constitutiva entre coproducción y participación –ante todo de la ciudadanía–, véase, más recientemente, Stephen P. Osborne, Zoe Radnor, y Kirsty Strokosch, «Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?», *Public Management Review*, núm. 18, 2016, pp. 639-653. Véase también Andreas Abegg, «The Legitimacy of the Contracting State», *Law and Contemporary Problems*, núm. 76, 2013, pp. 139-150; y Alessandra Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Il Mulino Bologna, 2024.

6 Ezio Manzini y Michele D'Alena, *Fare insieme. Una nuova generazione di servizi pubblici collaborativi*, Egea, Milán, 2024, p. 31.

En un primer momento, entre finales del siglo pasado y principios del actual, la normativa europea sobre los servicios se basó en estrategias liberales, capaces en aquella época de conquistar una hegemonía considerable en el espacio jurídico europeo. Para dar cuenta de tal afirmación basta con remitirse al Libro Verde sobre los servicios de interés general de 2003 y a la Comunicación sobre los servicios sociales de interés general en la Unión Europea de 2006:⁷ textos estos que han desempeñado un papel fundacional en una etapa de política jurídica destinada a combinar, en el sector de los servicios de interés general, el derecho privado regulador, en el plano técnico, y el radicalismo mercantilista, en el terreno de las políticas.

En cuanto a la primera dimensión, el enfoque regulador del derecho privado y de las relaciones que tienen por objeto la prestación de servicios de interés general se ha concretado, sobre todo, en el dispositivo de *las obligaciones de servicio universal*: la universalidad, la continuidad, la calidad del servicio, la asequibilidad, y la protección de los usuarios y consumidores.⁸ Este conjunto de obligaciones (de los proveedores) y de derechos (de los usuarios) debía y debe, por otra parte, inscribirse en un marco de inédita centralidad del contrato *de derecho común* en el funcionamiento de los sistemas de bienestar: como ya señaló hace veinte años la cultura jurídica más atenta, «si los gobiernos pretenden reducir el papel del Estado, fomentar soluciones de mercado a los problemas de garantizar el bienestar social y utilizar la disciplina de la competencia de mercado para mejorar la eficiencia del suministro de bienes públicos, los contratos se convierten tanto en un instrumento comercial como en un instrumento político. Las normas que rigen estas transacciones, basadas en el derecho privado, se convierten, por lo tanto, en un instrumento regulador clave de los gobiernos modernos (...) [ya que] el derecho contractual proporciona las normas que rigen la forma en que los ciudadanos obtienen la satisfacción de sus necesidades básicas».⁹

En una segunda perspectiva, más amplia, es necesario, en cambio, centrarse en los pilares ideológicos de las políticas desarrolladas a principios de siglo, partiendo del concepto de relevancia económica y la insistencia con la gratuidad relacionada con este. A este respecto, conviene recordar que las convicciones difundidas entre los intérpretes –como la *noción funcional de empresa*, retomada en 2018 por el Consejo de Estado italiano¹⁰

7 Las Comunicaciones, citadas aquí en su versión inglesa, se identifican, respectivamente, con los siguientes números de referencia: COM(2003) 270 final; COM(2006) 177 final. Los textos pueden consultarse en <https://eur-lex.europa.eu>.

8 Este conjunto de obligaciones, definido ya por la Comisión Europea en un anexo al Libro Verde de 2003 con el fin de complementar la estrategia mercantilista y pro-competitiva con un entramado de derecho privado regulador, ha sido valorado también por la doctrina, que ha propuesto lecturas avanzadas y «constitucionalizadas» del derecho privado europeo y de los paradigmas del consumo. Entre las muchas referencias posibles, véase Fabrizio Cafaggi y Horatia Muir Watt, *The Making of European Private Law: Regulation and Governance design*, en *European Governance Papers (EUROGOV)*, 2007, disponible en www.eui.eu; Hans-W. Micklitz, *The Politics of Justice in European Private Law. Social Justice, Access Justice, Societal Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

9 Study Group on Social Justice in European Private Law, *Social Justice in European Contract Law. A Manifesto*, *European Law Journal*, núm. 10, 2004, p. 655.

10 Véase el dictamen consultivo de 20 de agosto de 2018, n.º 2052, del Consejo de Estado italiano, disponible en línea en italiano.

– tienen sus raíces en la distinción establecida por la Comisión Europea en 2003 entre *la naturaleza económica y no económica* de las actividades de servicio.¹¹ Por un lado, el carácter dinámico y evolutivo de dicha distinción parecía tan claro que se precisaba que «la gama de servicios que pueden prestarse en un mercado determinado está sujeta a cambios tecnológicos, económicos y sociales y ha evolucionado con el tiempo». Por otro lado, se negaba tal historicidad al afirmar que «cualquier actividad que consista en ofrecer bienes y servicios en un mercado determinado es una actividad económica»; y que las actividades de *naturaleza económica* (incluidos los servicios sociales) están sujetas a las libertades fundamentales de la Unión, así como a la normativa favorable a la competencia destinada a establecer el mercado interior y a consolidar su buen funcionamiento.

En estos términos, la normativa de la Unión Europea sobre los servicios de interés general resultaba problemática, debido a la interpretación restrictiva reservada al ámbito de los servicios no económicos.¹² Sin embargo, el panorama solo puede reconstruirse de manera completa poniendo de relieve el papel, tanto semántico como jurídico, asignado a la cuestión de la gratuidad. Aunque, de hecho, de la distinción entre la *naturaleza económica* o no económica de las actividades debía derivarse la alternativa entre regímenes reguladores diferentes, en el Libro Verde de 2003 la Comisión Europea complicó las cosas al afirmar que «las normas de contratación pública se aplican a los bienes, servicios u obras adquiridos por entidades públicas con vistas a la prestación tanto de servicios de naturaleza económica como no económica». Tal extensión a los servicios no económicos –es decir, en particular, a los servicios sociales– de un *corpus* jurídico concebido para la apertura a la competencia y a la lógica de mercado únicamente de las actividades de naturaleza económica, fue justificada, con referencia a la noción de gratuidad, por la Comisión Europea en la Comunicación de 2006. A nivel general, se proclamó y, al mismo tiempo se desmintió, la peculiaridad de los servicios sociales: la creciente aplicación de la normativa favorable a la competencia se presentó, de hecho, como una manifestación tangible de una *tendencia* a la modernización del sector. En un plano más concreto, en cambio, se desarrolló el siguiente silogismo. Si, incluso a la luz de *la jurisprudencia* del Tribunal de Justicia, los servicios «prestados generalmente a título oneroso deben considerarse actividades económicas»; y si no es necesario que el pago lo efectúen los sujetos directamente beneficiarios del servicio, pudiendo, de hecho, correr a cargo de la Administración Pública; entonces es inevitable restringir en gran medida los espacios de la *gratuidad* y concluir que «casi todos los servicios ofrecidos en el ámbito social pueden considerarse “actividades económicas”» en el sentido del Derecho de la Unión Europea.¹³

11 Las citas que siguen están extraídas de los apartados 43-45 del Libro Verde de 2003.

12 Para una lectura crítica sobre este punto, véase Rocco A. Albanese, «Public Services Beyond State and Market. Rethinking Contract as a Tool for Decommodification Within European Private Law», *The Italian Law Journal*, núm. 9 (1), 2023, pp. 1-15.

13 Los pasajes citados en el texto proceden del apartado 2.1 de la Comunicación de 2006, titulada significativamente «Aplicación del principio de subsidiariedad y de la distinción entre servicios de interés general económicos y no económicos».

Podemos, a estas alturas, resumir las principales características técnicas e ideológicas de la era mercantilista. En teoría, la oposición entre servicios económicos y no económicos se entiende como algo «natural»; pero, en la práctica, se necesita un indicador para calificar las actividades que se examinan en cada caso. Dicho indicador se identifica en la existencia de un *pago*. Y este elemento es la base del recorrido hermenéutico que ha llevado a considerar, en primer lugar, la presencia o ausencia de pagos como factor decisivo para predicar la onerosidad o la gratuidad de una relación contractual; y, a continuación, a transformar el binomio *oneroso/gratuito* en un homólogo del binomio *económico/no económico*.

Los límites de los enfoques procompetitivos y el «giro social» en las políticas de la Unión Europea

El marco interpretativo que acabamos de esbozar se ha legitimado durante mucho tiempo como una manifestación del funcionalismo típico de la Unión Europea: un enfoque desarrollado mediante la elaboración de nociones autónomas y orientado a la consecución de los objetivos políticos de la propia Unión. Sin embargo, tal narrativa resulta hoy solo aparentemente neutral y, en última instancia, simplista. Más bien hay que reconocer que, al menos en el ámbito de los servicios de interés general, la aplicación del funcionalismo de la Unión Europea ha derivado en un argumento “naturalista” cada vez más falaz. En resumen, la supuesta objetividad de la naturaleza económica de una actividad y/o del concepto de empresa encubre una ideología mercantilista tan burda como radical: «la idea de que existe un modelo casi místico de mercado competitivo, que se impone a la razón de los individuos y que se identifica esencialmente con el buen funcionamiento del sistema privado de intercambios. Un modelo de orden privado –y este es un punto fundamental– que, frente a las intervenciones reguladoras, no se presenta como un efecto maleable, sino como un *a priori* rígido, capaz de indicar por sí mismo qué intervenciones se ajustan a su lógica y son, por tanto, admisibles y bienvenidas, y cuáles, en cambio, no lo hacen y, por lo tanto, no están permitidas».¹⁴

Es fácil observar que tales concepciones “místicas” no tienen mucho que ver con las teorías contemporáneas más informadas sobre la competencia, ni con ningún análisis realista de las relaciones de mercado y su disciplina. Los argumentos que respaldan estas afirmaciones son múltiples, y aquí basta solo con algunas menciones. Primero: la idea de que el juego competitivo es siempre deseable ha sido refutada, demostrando, por ejemplo, que unos niveles excesivos de competencia pueden desincentivar a los agentes económicos a adoptar estrategias eficaces, a medio y largo plazo, en el ámbito de las inversiones y las innovaciones. Segundo: en el sector de los servicios, la competencia en el mercado puede incluso resultar imposible, ya que determinadas actividades constituyen monopolios naturales y, en estos casos,

14 Francesco Denozza, *op. cit.*

los procesos de externalización/privatización (llevados a cabo para hacerse con el derecho de monopolizar ciertos mercados) pueden desencadenar graves efectos distorsionadores en detrimento de las administraciones públicas y de los ciudadanos usuarios. Tercero: la *captura del regulador* no es un resultado infrecuente en las relaciones contractuales entre las administraciones públicas y los proveedores privados, lo que facilita (por la duración y/o el contenido de los contratos) el empobrecimiento (en términos de personal y de *conocimientos técnicos*) del sector público y la simultánea aparición de asimetrías informativas y de poder de negociación a favor de los privados. Cuarto: las asimetrías y los abusos de poder negociador pueden ser también recíprocos, con las administraciones públicas que explotan indebidamente su poder contractual perjudicando las condiciones normativas y económicas en las que operan los proveedores privados (y, más concretamente, las personas que trabajan para organizar y prestar un determinado servicio). Quinto: a partir de su caracterización como consumidores tiende a hacer aflorar una visión de estas últimas como meras partes de contratos de prestación recíproca, relativizando las visiones de las personas basadas en los derechos sociales y de ciudadanía.

Por último: la distinción entre actividades *económicas* y *no económicas* no es ontológica ni natural, sino que, evidentemente, se deriva de la forma de producir y distribuir los bienes y/o servicios que se examinan en cada caso. Este último punto es decisivo porque permite ilustrar uno de los principales efectos colaterales de las orientaciones que han superpuesto, en el sentido reduccionista que se ha visto, las nociones de no economicidad y gratuidad de los servicios de interés general. De hecho, hay que subrayar que entender la gratuidad como un exclusivo «empobrecimiento del capital-trabajo o del patrimonio del prestador»¹⁵ es una solución doblemente insostenible. En el ámbito empresarial, un funcionamiento similar de los servicios sociales de interés general confiados a sujetos privados es poco realista: puede poner en riesgo la calidad, la continuidad y la profesionalidad de los servicios; puede contribuir, además, a activar, en el seno del propio tercer sector, dinámicas de mercantilización que podrían considerarse necesarias para garantizar la viabilidad global de las actividades de las distintas entidades.

En un plano menos técnico, pero no menos delicado, insistir en la idea de que solo una gratuidad estricta legitima la contribución aportada, al margen de la lógica de mercado, por el tercer sector, parece acarrear implicaciones normativas ambiguas, susceptibles de alejar a estos actores sociales de la teoría y la práctica de la solidaridad, hasta el punto de favorecer formas de “esterilización” de la importancia política y jurídica de las actividades voluntarias de la ciudadanía.¹⁶ Se podría decir que, desde esta perspectiva, toda actividad de interés general llevada a cabo por las ETS (y por las personas que participan en ellas, a menudo muy formadas) de forma no totalmente

15 Así lo recoge también el dictamen consultivo n.º 2052 de 2018 del Consejo de Estado italiano.

16 Véase al respecto Nicolò Lipari, «Il terzo settore tra gratuità e cittadinanza», en *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, núm. 562, 2024.

gratuita acaba siendo vista con cierta desconfianza. Tales acepciones “moralistas” de la denominada *ciudadanía de la contribución* sustentan, no pocas veces, dinámicas disfuncionales de autoexplotación, basadas en la inversión emocional y profesional de las personas más implicadas en la prestación de los servicios, y tales que el destino de los experimentos de bienestar colaborativo «depende en gran medida de la dedicación y la calidad de los operadores (públicos o del tercer sector) que los proponen y gestionan».¹⁷

Se ha dicho que el sistema de pensamiento establecido hace veinte años en el ámbito de la Unión Europea ha tenido un éxito indiscutible en la historia de las ideas, hasta el punto de que aún hoy puede volver a proponerse en no pocos contextos (un ejemplo es la jurisprudencia italiana vigente). Esto no quita, por otra parte, que la conciencia de todas las limitaciones mencionadas de los enfoques más rígidamente mercantilistas y procompetitivos esté ya bastante extendida y sea transversal. De hecho, a pesar de las graves contradicciones de la actual fase histórica, lo que ha cambiado profundamente en la última década han sido las propias políticas de la Unión Europea en el sector de los servicios de interés general.

Por un lado, cabe señalar que las estrategias de la Unión Europea han “redescubierto”, al menos en parte, el alcance del Derecho primario de la Unión, con especial atención a la misión específica identificada en la gestión de los servicios de interés económico general (artículos 14 y 106, apartado 2, del TFUE; Protocolo n.º 26 del TFUE) y a lo previsto en el art. 36 de la CDFUE, según el cual «La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión». Por otra parte, en el ámbito del Derecho derivado de la Unión destaca, en primer lugar, la Directiva 2014/24/UE, que, al revisar la normativa sobre *contratación pública*, ya introdujo importantes innovaciones sustantivas (como la atención a los aspectos sociales y medioambientales de los contratos públicos) y procedimentales (como los procedimientos reservados), partiendo, además, del supuesto de que «ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva» (considerando n.º 5).¹⁸

17 Ezio Manzini y Michele D’Alena, *op.cit.*

18 En el marco de las disposiciones generales en materia de *contratación pública*, y más concretamente entre los principios para la adjudicación de contratos públicos, el art. 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24 establece que «los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que los operadores económicos, en la ejecución de los contratos públicos, respeten las obligaciones aplicables en materia de Derecho medioambiental, social y laboral establecidas por el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o las disposiciones internacionales en materia de Derecho medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X». Los contratos reservados para determinados servicios sanitarios, sociales y culturales se rigen por el artículo 77.

Por lo tanto, se puede hablar, aunque con cierta cautela y siendo conscientes de las numerosas limitaciones y contradicciones, de una especie de “giro social” en las políticas de la Unión Europea en materia de bienestar y servicios públicos. Esta conclusión parece corroborada por algunas políticas emprendidas en los últimos años, como *el plan de acción para la economía social* puesto en marcha por la Comisión Europea a finales de 2021, y concretado posteriormente en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 27 de noviembre de 2023. En particular, este último texto, al abandonar la distinción “naturalista” entre servicios económicos y no económicos, incluye las relaciones negociadas entre la Administración Pública y los particulares *inspiradas en el principio de solidaridad*, y más concretamente atribuibles a la *coproducción*, entre las *condiciones marco* capaces de garantizar el desarrollo de la economía social y sus promesas participativas y solidarias.¹⁹

Las promesas y los desafíos del nuevo paradigma

La alternancia de enfoques y épocas descrita hasta ahora no solo tiene el valor de un repaso histórico, sino que tiene, de hecho, un alcance más profundo debido al hecho de que la disciplina de los servicios y los contratos públicos ha funcionado, en su evolución, como un estímulo para reflexionar sobre el significado de la ciudadanía en Europa y como un factor de armonización europea del derecho contractual.

Si bien esto es cierto, el creciente “prestigio” cultural y la progresiva difusión operativa de experimentos y modelos atribuibles al ámbito de estas colaboraciones revelan un claro potencial sistémico, que trasciende las dimensiones, por importantes que estas sean, del funcionamiento del bienestar social y de la regulación jurídica de los servicios. La cuestión, de hecho, es que en estos sectores clave de la producción y la reproducción social se está superando la idea de que solo sería “económica” una actividad que tiene lugar en el mercado, gracias a contratos onerosos que vinculan a las partes y las obligan a realizar pagos, según un esquema bilateral y de contraprestación de las prestaciones. Esta concepción, que en su elegante y despiadada simplicidad convierte al contrato en la infraestructura fundamental del intercambio mercantil y de sus lógicas, puede ya ser puesta en tela de juicio y relativizada. En otros términos,

19 De hecho, cabe destacar el énfasis que también pone la Comisión Europea al definir el concepto de economía social en el marco del Plan de Acción lanzado a finales de 2021: «la economía social abarca a las entidades que comparten los siguientes principios y características comunes principales: la primacía de las personas, así como de los fines sociales y/o medioambientales sobre el lucro, la reinversión de la mayor parte de los beneficios y excedentes para llevar a cabo actividades en interés de los miembros/usuarios («interés colectivo») o de la sociedad en general («interés general») y una gobernanza democrática y/o participativa» (Comisión Europea, *Building an Economy that Works for People: an Action Plan for the Social Economy*, 2021, 5; *negrita presente en el texto original*). La Recomendación del Consejo de 27 de noviembre de 2023 puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu>. Como es sabido, el tono del debate público europeo está cambiando drásticamente en los últimos meses: con mayor razón parece importante recordar el estudio dedicado a la Unión Europea y a su derecho (privado y no solo) de Marija Bartl, *Reimagining Prosperity. Toward a New Imaginary of Law and Political Economy in the EU*, Cambridge University Press, 2025.

alejarse de las visiones antagónicas más tradicionales significa sentar las bases para un replanteamiento, en un sentido más participativo y solidario, del contrato y del papel que esta gran institución jurídica desempeña en los procesos de producción, reproducción y circulación de la riqueza.²⁰

La cultura jurídica está preparada desde hace tiempo para avanzar en esta dirección, habiendo consolidado teorías del contrato que subrayan su sofisticada actitud cooperativa y sus dimensiones *relacionales* y *organizativas*. Por tanto, la colaboración en el marco del Estado de Bienestar adquiere una especificidad normativa respecto al ámbito tradicional de los contratos públicos, convirtiéndose en un terreno privilegiado para repensar las relaciones jurídicas entre las administraciones públicas y los particulares, las modalidades de satisfacción y ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía, y las posibilidades de participación de las trabajadoras y los trabajadores en los servicios públicos. Todos estos aspectos, cuya profunda relevancia ya había sido captada por el Tribunal Constitucional italiano en la sentencia n.º 131, de 26 de junio de 2020, que consideró posible –por ser legítimo desde el punto de vista constitucional y de compatibilidad con el Derecho de la UE– un canal de administración compartida, alternativo al del lucro y del mercado: la *coprogramación*, la *coproyección*²¹ y la *asociación* (que también puede conducir a formas de *acreditación*) se configuran como fases de un procedimiento complejo, expresión de una relación diferente entre lo público y lo privado social, no basada simplemente en una relación bilateral. El modelo configurado por el art. 55 del CTS, de hecho, no se basa en el pago de precios y contraprestaciones por parte del sector público al privado, sino en la convergencia de objetivos y en la agregación de recursos públicos y privados para la programación y el diseño, en común, de servicios e intervenciones destinados a elevar los niveles de ciudadanía activa, cohesión y protección social, según una esfera relacional que se sitúa más allá del mero intercambio utilitarista.

¿Qué tipo de bienestar colaborativo? Conclusiones y preguntas abiertas

El panorama que se ha ido perfilando tiene un alcance institucional bastante ambicioso. Las normas de la Unión Europea en materia de *contratación pública* deberían regular –por razones de eficiencia y eficacia del gasto público, así como para proteger la competencia y el buen funcionamiento del mercado– únicamente las relaciones contractuales de intercambio sinalagmático entre la Administración Pública y los particulares. En

20 He intentado esbozar mejor este tema en Rocco A. Albanese, *op. cit.*; y en Rocco A. Albanese, «Co-progettazione e teoria del contratto. Il welfare collaborativo nella lente del diritto civile», de próxima publicación en *Diritto e Società*, núm. 2, 2026.

21 Nota de traducción: el concepto de «coproyección» es un neologismo derivado del concepto jurídico italiano de *co-progettazione*, pero se refiere al diseño y la planificación conjunta de servicios o políticas públicas entre la administración y las entidades del tercer sector. Se ha mantenido la terminología por la referencia explícita a la figura jurídica italiana.

estos casos, de hecho, el sector público recurre al mercado mediante contratos bilaterales y confía a los agentes del mercado la organización y la prestación de un servicio. En cambio, la normativa sobre *contratación pública* no debería ser aplicable a aquellas relaciones contractuales –como la «coproyección» italiana y la «acción concertada» española– en las que, a pesar de la existencia de un título oneroso, la Administración Pública y los particulares (y entre estos, tal vez, solo algunos sujetos dotados de cualidades específicas, como los ETS) le confieren un carácter no sinalagmático, sino colaborativo. En este caso, las entidades públicas llevan a cabo procedimientos de licitación pública, pero no se dirigen al mercado ni confían *íntegramente* al contratista privado la actividad prevista por el contrato. Lo que difiere es, por tanto, la forma de producción y prestación de un servicio: los acuerdos atribuibles a *la coproducción* son contratos relacionales peculiares, caracterizados por una considerable comunión de fines y por el hecho de que las prestaciones –pecuniarias y/o de hacer– de las partes convergen hacia lo que se ha definido como un “entrelazamiento” entre las dimensiones profesional y colaborativa.²²

Desde esta perspectiva teórica, todo resulta claro y plausible. Pero al adoptar un enfoque más concreto, las cosas, como siempre ocurre, se vuelven más complejas.

En primer lugar, la interpretación que acabamos de proponer está en vías de difusión creciente, pero aún no está afirmada ni consolidada. Se pueden encontrar algunas “resistencias” de las concepciones tradicionales (y de las ideologías más claramente últimos años. Es el caso de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada el 14 de julio de 2022 en el asunto Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) contra Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana (asunto C-436/20). En esta resolución prejudicial, el TJUE consideró que la normativa de la Comunidad Autónoma de Valencia en materia de *acción concertada* era compatible con el Derecho primario de la Unión (artículos 49 y 56 del TFUE, dedicados a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios) y con la Directiva 2014/24 (art. 76, principios en materia de contratación de servicios sociales; art. 77, procedimientos reservados), «siempre y cuando, por una parte, el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades [particulares sin ánimo de lucro] contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y, por otra parte, se respete el principio de transparencia, tal como se precisa, en particular, en el artículo 75 de la mencionada Directiva». Esto no ha impedido, por otra parte, que, según la sentencia ASADE, también los acuerdos en los que se basa *la acción concertada* sean contratos sujetos, en principio, a las normas

22 Insiste en la imagen del entrelazamiento quien ha definido los servicios públicos colaborativos como «una nueva generación de servicios que combinan la oferta de prestaciones bien definidas (generalmente prestadas de forma profesional por operadores especializados) con la de plataformas habilitadoras gracias a las cuales los propios ciudadanos pueden colaborar entre sí y con otros actores sociales (entidades públicas, empresas, universidades, organizaciones del tercer sector) para producir valor social» (Ezio Manzini y Michele D'Alena, *op.cit.*).

sobre *contratación pública*. De hecho (§ 62), «la circunstancia de que el contrato se celebre con una entidad sin ánimo de lucro no excluye que dicha entidad pueda ejercer una actividad económica». Al mismo tiempo (§ 67), «el carácter oneroso de un contrato público supone que cada una de las partes se obliga a realizar una prestación en contrapartida de otra prestación, sin excluir, no obstante, que la contrapartida del poder adjudicador consista únicamente en el reembolso de los gastos soportados por prestar el servicio pactado». En la jurisprudencia administrativa italiana reciente pueden encontrarse posiciones similares, e incluso más claras. En una sentencia de 22 de mayo de 2024 (n.º 4540), el Consejo de Estado reafirmó las principales opiniones mercantilistas, sosteniendo que «el Derecho europeo de la contratación pública se ocupa únicamente de las adjudicaciones onerosas». En este sentido, la coproyección podría “escapar” a la aplicación de la normativa procompetitiva solo dando lugar a relaciones contractuales gratuitas, con la precisión de que «el concepto de gratuidad se identifica con la obtención de un aumento patrimonial por parte de la colectividad, al que corresponde la disminución patrimonial de otro sujeto, es decir, el prestador del servicio». En concreto, desde el punto de vista del Consejo de Estado, esto significa que las relaciones de coproyección solo pueden regularse al margen de las normas de competencia si puede «excluirse cualquier forma de remuneración, incluso indirecta, de los factores productivos».

Más allá de estas dificultades, que siguen haciendo accidentado el camino hacia la afirmación del bienestar colaborativo como paradigma alternativo al mercado en la organización de los servicios públicos, hay que evocar cuestiones más delicadas, que tienen que ver con la ambigüedad constitutiva de los temas tratados en esta breve reflexión y que permiten concluir con dos preguntas abiertas.

Por lo tanto: ¿son realmente la *colaboración público-privada* y sus dispositivos la estrategia jurídica e institucional más idónea para prometer, de manera creíble, una regeneración solidaria y participativa del Estado de Bienestar? Las respuestas optimistas a esta pregunta son, como se ha dicho, frecuentes.²³ Pero no pueden ignorarse los puntos de vista más problemáticos, tanto en el ámbito jurídico como en las demás ciencias sociales. Por ejemplo, la democratización de las formas de organizar y producir los servicios públicos podría lograrse también manteniendo la actividad a cargo de las administraciones públicas (con una gestión pública más participativa) y, por tanto, sin externalizaciones. Además, hay que reconocer que algunos aspectos característicos de la colaboración en el marco del Estado del Bienestar, como la posición institucional privilegiada reconocida en principio a las entidades del tercer sector y a los actores de la economía social, podrían acarrear graves efectos secundarios. Pensemos en el riesgo de consolidar dinámicas de cooptación “neocorporativa” que, por un lado, ofrecen una representación excesivamente optimista del papel de ciertos

23 Resulta interesante, entre otras, la reciente reflexión de S. van Dyk y M. Kip, «Rethinking Social Rights as Social Property: Alternatives to Private Property, and the Democratisation of Public Politics», en *Critical Sociology*, 2024, pp. 437-452.

actores sociales y, por otro, hacen un uso instrumental de la retórica participativa sin intentar hacer efectivas, en la práctica, las posibilidades de tener voz en la gestión de los servicios para la ciudadanía y para las trabajadoras y los trabajadores.

Y, además, ¿es posible asumir las ambigüedades evocadas en estas páginas y el potencial *lado oscuro* de la colaboración público-privada?

A esta nueva pregunta solo se puede responder afirmativamente si se toman en serio las posibles contradicciones de estos modelos y se desarrolla un análisis teórico riguroso y un debate público transparente. A este respecto, cabe citar tres ejemplos sobre los que sería urgente reflexionar. Primero: Esta forma de bienestar no puede funcionar como un mecanismo de eficiencia presupuestaria y de ahorro de recursos públicos.²⁴ Por el contrario, creer en el potencial de estos modelos de gestión de los servicios significa potenciar las inversiones e imaginar también un papel renovado del sector público. Segundo: las relaciones atribuibles a esta forma de colaboración no pueden utilizarse de manera elusiva, transformándolas en formas “encubiertas” de privatización. Este resultado sería especialmente grave, y una de las formas de evitar tales riesgos radica precisamente en la necesidad de respetar las promesas participativas, valorizando al máximo las posibilidades de voz jurídica y gestora de la ciudadanía y de quienes trabajan en la organización y producción de determinados servicios públicos. Tercero: los dispositivos jurídicos y contractuales de *la colaboración* pueden expresar todo su potencial de innovación política e institucional si se va más allá de una consideración “aislada” de los mismos. No basta, por tanto, con limitarse a los acuerdos individuales o a casos específicos, sino que es necesario el esfuerzo de llevar la contribución participativa de las entidades del tercer sector, la ciudadanía y las personas trabajadoras también al nivel más sistémico de la programación.

24 Esta perspectiva, por otra parte, conlleva con demasiada frecuencia modalidades demasiado engorrosas de gestión de la fase ejecutiva de las relaciones entre las administraciones públicas y las entidades del tercer sector (en Italia esto es evidente en lo que respecta a las normas en materia de «rendición de cuentas»).

Repensar el Estado desde los territorios y el derecho: hacia una institucionalidad ecosocial

Entrevista a Valeria Berros y Julia Colla

Valeria Berros es abogada, doctora en Derecho e investigadora independiente del CONICET y profesora en la Universidad Nacional del Litoral. Es especialista en sociología del derecho, derecho ambiental y derechos de la naturaleza, trabaja en la intersección entre innovaciones jurídicas, movimientos sociales y justicia ecológica desde una perspectiva latinoamericana.

Julia Colla es socióloga, doctora en Estudios Sociales Agrarios y se desempeña como docente en la Universidad Nacional del Litoral. Sus investigaciones exploran cómo los conflictos socioambientales y las demandas de los movimientos socioterritoriales fabrican y reconfiguran formas de estatalidad en los territorios rurales argentinos.

Esta entrevista conjunta busca hacer dialogar sus miradas complementarias —la sociológica y territorial de Julia Colla; la sociojurídica e institucional de Valeria Berros— en torno a los desafíos de construir una nueva institucionalidad pública que sostenga las transiciones ecosociales.

José Bellver [J.B.]: ¿Qué os sugiere la idea del *Estado ecosocial*? ¿Es una utopía orientadora, un programa concreto, o algo que ya está siendo construido?

Julia Colla [J.C.]: La categoría de “*Estado ecosocial*” me resulta sugerente comprenderla como un horizonte político que está siendo construido, con una profunda matriz territorial, a través de diversas experiencias sociales orientadas a garantizar la reproducción de la vida, la justicia social y el cuidado integral de la naturaleza. En este sentido, considero que no debería pensarse ni como una utopía abstracta, desligada de las profundas desigualdades económico-sociales que atraviesan nuestras sociedades, ni como un programa cerrado y acabado que deba ser implementado exclusivamente “desde arriba” por gobiernos progresistas o integradores. De hecho, depositar las expectativas de transformación únicamente en la acción estatal puede conducir a formas de esperanza utópica que, paradójicamente, terminan

promoviendo la quietud y la inercia frente a la extrema gravedad de la crisis social y ecológica que enfrenta nuestro tiempo.

Más bien, creo que la confianza debe situarse en los proyectos colectivos y comunitarios que, desde hace décadas, vienen ensayando respuestas creativas y concretas a problemas sociales vinculados con la reproducción ampliada de la vida y la construcción de vínculos más armónicos con la naturaleza. La mayoría de estas experiencias, incluso, logran desenvolverse dentro de las lógicas del sistema dominante, apropiándose estratégicamente de las políticas públicas disponibles para resignificarlas desde sus propios horizontes políticos y producir formas particulares de estatalidad, con un fuerte anclaje territorial y un profundo respeto por la diversidad cultural.

De esta manera, y basándonos en una perspectiva que combina una mirada antropológica y gramsciana del Estado, este no puede reducirse únicamente a un aparato al servicio de las clases dominantes, aunque ciertamente expresa y reproduce relaciones de poder desiguales. Es también un terreno de disputa por la hegemonía, donde distintos actores sociales intentan imprimir orientaciones alternativas acerca de qué se entiende por bienestar (o bien-vivir), desarrollo, protección social y vínculo sociedad-naturaleza. En esa disputa se configuran proyectos políticos en tensión, capaces de ampliar o restringir las posibilidades de una transición ecosocial.

Desde esta mirada, muchas de las experiencias que he estudiado muestran que en los territorios se producen “estatalidades”. Es decir, apropiación y resignificación de políticas públicas que generan formas concretas de organización, regulación y provisión de bienes comunes. Las mismas son impulsadas por movimientos sociales, comunidades campesinas e indígenas, ONGs, cooperativas agroecológicas y redes comunitarias. En ellas emergen prácticas vinculadas con la distribución económica, el cuidado colectivo, la soberanía alimentaria, la reproducción de la vida y la protección ambiental que, sin sustituir necesariamente al Estado formal, disputan sentidos acerca de cuáles deberían ser sus funciones, prioridades y responsabilidades.

En este sentido, podría decirse que la construcción de un Estado ecosocial es un proceso en desarrollo y, por lo tanto, profundamente disputado. Es conflictivo, porque enfrenta proyectos de sociedad y modelos de desarrollo contradictorios; fragmentario, porque muchas de estas iniciativas continúan siendo experiencias situadas, dispersas y no siempre articuladas entre sí; y desigual, porque difieren en los grados de organización, institucionalización e incidencia política que han logrado alcanzar. Sin embargo, lejos de constituir una debilidad, esta diversidad expresa la riqueza de los procesos sociales que, desde distintos territorios, buscan abrir caminos alternativos frente a la crisis civilizatoria contemporánea.

J.B.: Se habla mucho de la insuficiencia del Estado para responder a la crisis ecosocial, pero también de la necesidad de reinventar lo estatal. Desde vuestros respectivos campos –la sociología de los territorios y el derecho ambiental– ¿cómo describiríais el problema central al que se enfrenta hoy la institucionalidad pública frente a los desafíos ecosociales?

J.C.: Hoy en día el Estado aparece cuestionado tanto por su dificultad para responder eficazmente a problemas cada vez más complejos, como por la pérdida de confianza social respecto de su capacidad para garantizar bienestar, protección y horizontes colectivos de futuro. En el caso argentino, y particularmente con el avance reciente de las nuevas derechas, asistimos a un escenario en el que los paradigmas tradicionales sobre el Estado y la estatalidad muestran signos evidentes de agotamiento. El modelo de un Estado concebido como un gran aparato protector, controlador y distribuidor de beneficios parece cada vez menos capaz de dar respuesta a una sociedad profundamente transformada: amplios sectores de la población han quedado por fuera del mercado de trabajo formal y del sistema asalariado convencional; crece el servicio privado para satisfacer necesidades básicas como la salud y la educación; y se profundizan desigualdades territoriales persistentes.

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia y profundizó estas tensiones. Por un lado, mostró la centralidad insustituible del Estado para coordinar respuestas colectivas frente a situaciones críticas. Pero, al mismo tiempo, expuso las limitaciones de políticas diseñadas bajo supuestos universalistas que no siempre contemplaron las condiciones desiguales desde las cuales distintos grupos sociales experimentaron las medidas de cuidado y de aislamiento preventivo. En muchos casos, las respuestas estatales no lograron reconocer suficientemente la heterogeneidad de los territorios y fueron insuficientes como políticas de protección (como el IFE Ingreso Familiar de Emergencia). Sobre este trasfondo de crisis económica persistente, inflación y deterioro de las condiciones de vida, emergieron discursos que atribuyen la insuficiencia estatal a un exceso de intervención pública y proponen respuestas de corte neoliberal y libertario. Sin embargo, la incapacidad del Estado para abordar adecuadamente los problemas públicos –incluidos los ecosociales– no debería conducir a abandonar la necesidad de medidas regulatorias. La pregunta ya no es si necesitamos más o menos Estado, sino qué tipo de Estado se requiere para enfrentar la crisis ecosocial contemporánea.

Si el Estado está llamado a facilitar una transición hacia modos de vida más justos y sostenibles, su funcionalidad debe ser revisada al menos en tres dimensiones fundamentales. En primer lugar, debe repensarse el modo de producir y las relaciones en torno a la propiedad, la tierra y los territorios. Las transformaciones productivas necesarias para afrontar la crisis ecológica exigirán mayores capacidades públicas para orientar inversiones, planificar estratégicamente, regular fiscalmente y promover formas diversas de propiedad –pública, privada, comunitaria o cooperativa. Esto supone discutir qué producir, cómo producir y para quién producir, así como asumir los

costos sociales de las reconversiones productivas y garantizar transiciones justas para los sectores afectados. En segundo lugar, las políticas sociales ya no pueden limitarse a compensar las desigualdades generadas por el mercado, sino que debe fortalecer mecanismos redistributivos y desarrollar políticas que actúen sobre las causas estructurales de la desigualdad. Finalmente, la crisis ecosocial obliga a pensar estrategias de adaptación frente a escenarios marcados por los límites ecológicos y los conflictos socioambientales. La gestión democrática de estas situaciones exige instituciones capaces de actuar garantizando derechos fundamentales, como la consulta libre previa e informada a poblaciones de pueblos indígenas en medidas que afecten sus territorios, como dispone el Convenio 169 de la OIT.

Sin dudas, en este contexto, el desafío más importante es la relegitimación democrática del propio Estado, recuperando la confianza ciudadana a través de instituciones más transparentes, participativas y sensibles a las realidades territoriales. Desde la sociología de los territorios, esto supone reconocer que la reinención de lo estatal no puede ser únicamente un proceso técnico o administrativo. Debe nutrirse de las capacidades sociales ya existentes en los territorios: movimientos sociales, organizaciones comunitarias, pueblos indígenas, cooperativas y experiencias de gestión colectiva que, muchas veces, han desarrollado respuestas innovadoras frente a problemas que el propio Estado no logró resolver. Más que sustituir al Estado, estas experiencias muestran que es posible construir otras estatalidades, más próximas a las necesidades concretas de la población, más respetuosas de la diversidad cultural y más comprometidas con la reproducción de la vida.

J.B.: Una de las ideas más potentes que recorre tu trabajo, Julia, es la de un Estado que no preexiste a la sociedad sino que se *produce* en ella –fragmentado, disputado, materializado en prácticas concretas. ¿Qué cambia en nuestra comprensión de la política y de las posibilidades de transformación si partimos de esa premisa, en lugar de la imagen clásica del Estado como aparato unitario y centralizado?

J.C.: Una de las consecuencias más importantes de pensar que el Estado no preexiste a la sociedad, sino que se produce y reproduce en ella, es que modifica la disputa política y las posibilidades de transformación social. La imagen clásica del Estado como un aparato monolítico, unitario, centralizado y relativamente autónomo tiende a ubicar la política en los espacios institucionales formales y a concebir el cambio social como el resultado de decisiones adoptadas “desde arriba”. Desde esa perspectiva, las alternativas parecerían depender exclusivamente de quién ocupa el gobierno o de la voluntad política de las élites estatales.

Sin embargo, las investigaciones que he desarrollado muestran que el Estado es una construcción heterogénea, atravesada por disputas, negociaciones y relaciones de fuerza que se expresan de manera concreta en los territorios. Las políticas públicas no llegan a territorios pasivos ni son implementadas mecánicamente; por el

contrario, son apropiadas, reinterpretadas y resignificadas por una multiplicidad de actores sociales que intervienen activamente en su definición y puesta en práctica.

En este sentido, la noción de “producción de estatalidades” permite comprender que existen formas de hacer Estado que exceden a las burocracias formales y que emergen de la interacción entre agentes estatales, organizaciones sociales, comunidades indígenas y campesinas, cooperativas y otros actores territoriales. En estos procesos se disputan recursos materiales, pero también significados acerca de qué problemas deben ser atendidos, quiénes son sujetos legítimos de derechos y cuáles son las formas adecuadas de garantizar el bienestar colectivo.

Partir de esta premisa desplaza nuestra mirada desde la pregunta por “qué hace el Estado” hacia otra más compleja: ¿cómo se produce lo estatal?, ¿quiénes participan en esa producción y qué proyectos de sociedad logran sedimentarse en ella? Esto implica reconocer que la política no se agota en las instituciones representativas ni en los cambios de gobierno, sino que también se juega en las prácticas cotidianas, en las mediaciones territoriales y en las capacidades organizativas construidas “desde abajo”. Allí es donde residen las propuestas de cambio social más enriquecedoras de una política social crítica y transformadora.

J.B.: Entiendo que desde esa perspectiva –que dialoga con autores como Joel Migdal o Akhil Gupta– los conflictos socioambientales en los territorios no son solo “protestas contra el Estado”, sino también momentos en los que se *redefine* lo estatal. ¿Puedes desarrollar esa idea con algún ejemplo concreto de tu investigación?

J.C.: Desde esta perspectiva, no diría que los conflictos socioambientales dejan de ser protestas contra el Estado. En la mayoría de los casos, lo son claramente: las demandas se dirigen hacia gobiernos concretos y hacia agencias estatales que son percibidas como responsables de habilitar, legitimar o no impedir determinados procesos de despojo, extractivismo o degradación ambiental. El Estado aparece allí como garante político y jurídico de decisiones que benefician a determinados intereses económicos, sobre todo aquellos vinculados a las clases dominantes.

Sin embargo, reducir estos conflictos únicamente a una confrontación entre “sociedad civil” y “Estado” puede simplificar excesivamente procesos mucho más complejos. Los conflictos socioambientales son también espacios de disputa en los que se ponen en cuestión las prioridades estatales, los criterios de legitimidad de las políticas públicas y las formas mismas en que se ejerce la autoridad. En otras palabras, son momentos en los que se discute qué Estado se quiere, a quién debe proteger, qué intereses debe representar y cuáles deben ser los límites social y ecológicamente aceptables del desarrollo.

Además, estas disputas no se producen solamente entre actores estatales y actores sociales. Muchas veces atraviesan al propio Estado y a las élites políticas y económicas.

Existen tensiones entre distintos niveles de gobierno, entre agencias estatales con orientaciones divergentes, entre sectores empresariales con intereses contrapuestos e incluso dentro de los propios partidos políticos. Por eso, más que pensar al Estado como un bloque homogéneo, resulta más adecuado entenderlo como un entramado de relaciones, instituciones y actores atravesados por conflictos diversos.

Un ejemplo que surge de mis investigaciones puede observarse en las experiencias de organizaciones campesinas e indígenas vinculadas a la defensa de la soberanía alimentaria y de formas alternativas de producción. En estos casos, las organizaciones cuestionan políticas estatales que favorecen la expansión del agronegocio y la concentración de la tierra, denunciando sus impactos sociales y ambientales, sobre todo en lo que respecta a las fumigaciones con agrotóxicos y la deforestación. Es decir, existe una protesta dirigida hacia el Estado en tanto garante de un determinado modelo de desarrollo. Pero, al mismo tiempo, esas mismas organizaciones no se ubican completamente por fuera de lo estatal. Participan en programas públicos, gestionan recursos provenientes de políticas estatales, negocian con funcionarios, disputan normativas e impulsan el reconocimiento de otros criterios para definir qué debe producirse, cómo debe producirse y para quién.

En ese proceso, las organizaciones no solo resisten determinadas decisiones gubernamentales, sino que también buscan imprimir otras orientaciones a la acción pública y ampliar los márgenes de reconocimiento de derechos colectivos. Un ejemplo de esto que estoy diciendo es el Proyecto No'Oxonec, desarrollado en la provincia del Chaco, en el norte argentino. Hace bastante tiempo que vengo siguiendo e indagando esta propuesta porque es muy interesante ver allí cómo diversos movimientos sociales integrados por campesinos, pueblos indígenas y trabajadores desocupados impulsan una experiencia de transición agroecológica luego de haber atravesado un conflicto socioambiental por fumigaciones con agrotóxicos que provocó graves afecciones a la población local. Este caso muestra con claridad cómo la producción de lo estatal en la órbita social supone complejos procesos de articulación entre actores diversos. En torno al proyecto convergen organizaciones como la Asociación de Pequeños Productores del Chaco (APPCh), la Federación Nacional Campesina (FNC), la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Movimiento Evita (ME); fundaciones, como la Fundación Dr. Ramón Carrillo; y agencias estatales, entre ellas los Ministerios de Producción y de Cultura y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

A través de estas articulaciones, las organizaciones lograron apropiarse y resignificar distintos instrumentos de política pública, entre ellos el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) y el Proyecto de Inclusión Socioeconómica en Áreas Rurales (PISEAR), financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), así como programas orientados al fortalecimiento de las capacidades laborales y la generación de ingresos, como el Potenciar Trabajo, que fue eliminado por el actual gobierno nacional.

Lo interesante de esta experiencia es que los recursos estatales no fueron utilizados simplemente para ejecutar políticas previamente definidas y diseñadas en alguna “oficina en Buenos Aires”, como metáfora para señalar esta idea del Estado monolítico ubicado en “otro lugar” distinto al territorio concreto. Más bien, fueron reorientados desde un proyecto político construido territorialmente, con los saberes locales vinculados a usos del territorio y técnicas tradicionales de los pueblos indígenas. A partir de ello, fue posible avanzar en la transformación de los usos del suelo agrícola, multiplicar semillas no transgénicas, fortalecer conocimientos productivos locales y construir un nuevo espacio de organización comunitaria basado en la transición hacia sistemas agroecológicos. Asimismo, se promovieron procesos de agregado de valor mediante la industrialización de la fibra de algodón y la articulación con otras cooperativas y movimientos sociales, configurando una cadena productiva integrada.

En este sentido, No'Oxonec permite observar que la relación entre movimientos sociales y Estado no puede reducirse ni a la lógica de la confrontación ni a la de la subordinación. Se trata, más bien, de un campo de disputa en el que las organizaciones buscan incidir sobre las orientaciones de las políticas públicas, apropiándose de herramientas estatales para ponerlas al servicio de proyectos colectivos vinculados con la soberanía alimentaria, la defensa de los territorios y la reproducción ampliada de la vida. Precisamente allí radica una de las dimensiones más significativas de la co-producción: no en la mera gestión compartida de programas, sino en la capacidad de resignificar la acción estatal desde horizontes políticos construidos desde abajo.

J.B.: ¿Qué condiciones hacen posible esa co-producción entre Estado y sociedad? ¿Cuáles son sus límites y riesgos? ¿Cuándo la incorporación de las demandas de los movimientos en las instituciones resulta transformadora y cuándo esto termina generando un efecto de neutralización?

J.C.: Como mencioné anteriormente, en mis investigaciones la co-producción entre Estado y sociedad no aparece como un proceso naturalmente virtuoso ni como una fórmula que garantice resultados transformadores. Por el contrario, creo que el dilema central es eminentemente político. La misma articulación entre movimientos sociales e instituciones estatales puede abrir oportunidades democratizadoras o convertirse en un mecanismo de neutralización y subordinación, dependiendo de cómo se construya y de las correlaciones de fuerza que la atraviesen.

Las condiciones que hacen posible una co-producción transformadora tienen que ver, en primer lugar, con la capacidad de los movimientos y organizaciones para preservar su autonomía política y fortalecer sus mecanismos de democracia interna. Esto supone que las decisiones estratégicas no queden concentradas en dirigentes o referentes aislados, sino que sean producto de procesos colectivos de deliberación y participación. La existencia de espacios asamblearios y de instancias de rendición de cuentas permite que quienes ocupan lugares de interlocución con el Estado

continúen expresando mandatos contruidos colectivamente y mantengan su representatividad frente a las bases. Esto es central.

Desde esta perspectiva, la participación institucional no debería implicar la dilución de la capacidad crítica de los movimientos. Por el contrario, la posibilidad de incidir en políticas públicas depende, muchas veces, de sostener la capacidad de establecer límites, tomar distancia e incluso confrontar con el Estado cuando las decisiones adoptadas contradicen los principios y horizontes políticos contruidos por las organizaciones. La autonomía no significa aislamiento ni rechazo a toda articulación estatal; significa conservar la capacidad de definir agendas propias y de no subordinarse completamente a las prioridades gubernamentales de turno.

En ese sentido, el riesgo de neutralización aparece cuando la participación institucional desplaza los procesos colectivos de decisión y los movimientos comienzan a orientar sus prácticas principalmente en función de los tiempos, requisitos y objetivos de la burocracia estatal. Esto puede traducirse en procesos de concentración de decisiones en pequeños grupos dirigentes, dependencia financiera o pérdida de capacidad de movilización. En esos casos, la incorporación de demandas a las instituciones puede terminar desactivando su potencial transformador, convirtiendo a las organizaciones en meras ejecutoras o administradoras de políticas.

Ahora bien, esto no es responsabilidad sólo de los movimientos, que ya tienen suficiente con sostener las demandas de las poblaciones locales y lidiar con la grave crisis social que acontece en los territorios. El Estado también debe favorecer y limitar la co-producción. Una articulación más democrática exige capacidades estatales orientadas a garantizar la continuidad de las políticas públicas, simplificar procedimientos burocráticos, generar canales efectivos de participación y reconocer a las organizaciones territoriales como interlocutores legítimos en la definición de problemas y soluciones.

En este sentido, creo que es importante evitar una tendencia frecuente en América Latina: trasladar a los movimientos sociales responsabilidades que son indelegables del Estado. Las organizaciones territoriales no deberían ser concebidas como sustitutas de la acción pública ni como simples gestoras encargadas de ejecutar políticas bajo condiciones de precariedad institucional. La planificación, el financiamiento, la regulación y la garantía universal de derechos siguen siendo responsabilidades estatales. Los movimientos pueden aportar conocimiento situado, capacidades organizativas y legitimidad territorial, pero no reemplazar funciones que competen al Estado.

Por eso, más que preguntarnos si la co-producción es buena o mala en sí misma, deberíamos preguntarnos bajo qué condiciones políticas se desarrolla. La incorporación de las demandas de los movimientos resulta transformadora cuando fortalece su capacidad de incidencia sin erosionar su autonomía, cuando amplía derechos, democratiza la toma de decisiones y modifica orientaciones de las políticas públicas en

función de proyectos contruidos colectivamente. En cambio, produce efectos de neutralización cuando la participación institucional absorbe las energías organizativas, despolitiza los conflictos y convierte a los movimientos en ejecutores subordinados de agendas definidas desde arriba.

En definitiva, la co-producción es siempre un campo de disputa. Su potencial transformador no está garantizado por el simple hecho de participar en las instituciones ni depende exclusivamente de la apertura estatal. Está ligado a la capacidad de los movimientos para sostener autonomía, democracia interna y arraigo territorial, y a la capacidad del Estado para reconocerlos como aliados estratégicos en la construcción de políticas públicas, sin delegar en ellos responsabilidades que le son propias. Allí reside, creo, el verdadero desafío político de las experiencias de agroecología y de otras formas de construcción compartida de lo público.

J.B.: El Estado de derecho moderno se construyó sobre una ontología dualista: sujetos (humanos, titulares de derechos) y objetos (la naturaleza, recurso apropiable). Los derechos de la naturaleza impugnan ese fundamento. Valeria, ¿es posible reformar el Estado de derecho desde dentro de esa arquitectura o se requiere una ruptura más profunda con sus premisas filosóficas y jurídicas?

Valeria Berros [V.B.]: La pregunta persistente por el significado del reconocimiento de los derechos de la naturaleza interpela uno de los presupuestos más profundos del Estado de derecho moderno: la separación entre sujetos de derecho y objetos apropiables. Desde esta perspectiva, que fue traducida al campo regulatorio especial (aunque no únicamente) por el derecho civil, la naturaleza fue históricamente concebida como un conjunto de recursos disponibles para la satisfacción de intereses humanos, mientras que la titularidad de derechos quedó reservada a los sujetos humanos y, posteriormente, a personas jurídicas de distinto tipo como el estado en diferentes niveles, empresas o fundaciones.

En este contexto, los derechos de la naturaleza introducen una perturbación significativa de esta arquitectura conceptual. Al reconocer entidades naturales como portadoras de derechos, se cuestionan las fronteras tradicionales entre sujeto y objeto, así como las bases antropocéntricas sobre las que se edificó gran parte del derecho moderno. Sin embargo, esta impugnación no necesariamente conduce a una sustitución completa del Estado de derecho ni a un abandono de sus instituciones. Por el contrario, muchas de las experiencias contemporáneas de reconocimiento de derechos de la naturaleza se desarrollan mediante herramientas jurídicas existentes: reformas constitucionales, decisiones judiciales, innovaciones legislativas y nuevas formas de representación como las guardianías que, en muchos casos, se integran por diferentes ámbitos estatales.

En este sentido, más que una elección entre reforma o ruptura, los derechos de la naturaleza pueden entenderse como un proceso de transformación interna que

tensiona los límites del paradigma jurídico moderno. Se trata de una apertura ontológica y epistemológica que traduce –aunque no de manera lineal ni sin conflicto– otras formas de comprender las relaciones entre humanos y mundo más que humano, muchas de ellas vinculadas a saberes indígenas, ecológicos y relacionales. La novedad no radica únicamente en añadir nuevos derechos al catálogo existente, sino en cuestionar las premisas que organizan quién puede ser sujeto de derecho, qué intereses merecen protección y cómo se concibe la comunidad política.

Así, la perspectiva que emerge de estos debates sugiere que la transformación del Estado de derecho no se juega exclusivamente en una ruptura externa con sus fundamentos, sino en la capacidad de sus propias instituciones para albergar y procesar concepciones alternativas del reconocimiento de derechos y de la manera de concebir la justicia. Los derechos de la naturaleza aparecen entonces como una práctica jurídica que opera simultáneamente desde dentro y contra los límites de la tradición moderna.

J.B.: Las experiencias constitucionales de Ecuador y Bolivia son referencias ineludibles, pero también han mostrado sus límites: el neoextractivismo progresista siguió avanzando incluso bajo esas constituciones. ¿Qué lecciones deberíamos extraer? ¿El problema estaba en el diseño normativo, en la correlación de fuerzas o en la falta de instituciones que operativizaran los derechos reconocidos?

V.B.: Las experiencias de Ecuador y Bolivia constituyen hitos fundamentales sobre este tema porque fueron los primeros sistemas legales que demostraron que es posible desplazar a la naturaleza desde la condición de objeto de protección hacia la de sujeto de derechos. Sin embargo, también pusieron de manifiesto una tensión contemporánea: el reconocimiento jurídico de los derechos de la naturaleza puede coexistir con políticas orientadas a profundizar la extracción de recursos naturales aún cuando esta se asocie a una lógica más redistributiva.

Esta tensión, sin embargo, no debería interpretarse simplemente como un fracaso de los derechos de la naturaleza. Más bien revela que nos encontramos ante una disputa entre racionalidades jurídicas, económicas y políticas que operan simultáneamente sobre un mismo territorio. Los derechos de la naturaleza no irrumpen en un vacío institucional, sino en escenarios donde continúan vigentes marcos normativos, políticas de desarrollo, regímenes de inversiones y estructuras económicas que favorecen la expansión extractiva. Por ello, la explicación difícilmente pueda reducirse a un único factor. Existen cuestiones vinculadas al diseño institucional y a las dificultades para dotar de mecanismos efectivos de implementación a los derechos reconocidos. También influyen las correlaciones de fuerzas políticas y económicas, que condicionan la capacidad de estos nuevos derechos para orientar decisiones estatales.

Sin embargo, el problema resulta más profundo: los derechos de la naturaleza ingresan a ordenamientos jurídicos donde conviven con otros regímenes normativos que

responden a lógicas diferentes e incluso contrapuestas. Sobre esta coexistencia conflictiva entre los derechos de la naturaleza, el derecho a un ambiente sano y lo que denominamos derecho del extractivismo estamos desarrollando una línea de investigación conjunta en el marco del proyecto Speak4Nature junto a Stefano Saluzzo, profesor de la Università del Piemonte Orientale. Entre los dos buscamos analizar estas tensiones en torno a un conflicto dentro del denominado Triángulo del Litio, en particular, en el Salar del Hombre Muerto en la provincia de Catamarca en Argentina. Aquí conviven en tensión entramados jurídicos en los que coexiste una dimensión ecocéntrica sobre los ecosistemas y de las relaciones ecológicas, junto con regímenes de promoción y protección de inversiones que priorizan la seguridad jurídica de los proyectos extractivos y la protección de las expectativas económicas de los inversores. El resultado es la conformación de una arquitectura jurídica compleja en la que distintas racionalidades normativas compiten por definir qué intereses prevalecen y quiénes participan en la toma de decisiones.

La principal lección que dejan Ecuador y Bolivia así como, en general, lo que se conoce como giro ecocéntrico latinoamericano, es que el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza constituye una condición necesaria, pero no suficiente. La transformación no depende únicamente de incorporar nuevos derechos al texto constitucional o a leyes nacionales o subnacionales, sino también de revisar los marcos jurídicos que sostienen el modelo extractivo, de construir instituciones capaces de hacer operativos esos derechos y de generar condiciones políticas que permitan que las decisiones sobre el territorio no queden subordinadas exclusivamente a imperativos de crecimiento económico o atracción de inversiones.

En definitiva, estas experiencias muestran que el desafío no es solamente reconocer nuevos sujetos de derecho, sino afrontar las tensiones que emergen cuando esos derechos deben coexistir con regímenes jurídicos diseñados para facilitar y proteger la explotación intensiva de los bienes naturales. Allí se juega una de las disputas centrales del constitucionalismo ecológico contemporáneo.

J.B.: En tus trabajos, Valeria, hablas de innovaciones jurídicas e institucionales asociadas a los derechos de la naturaleza. ¿Cuáles de estos dispositivos te parecen más prometedores para una nueva institucionalidad ecosocial? ¿Qué condiciones políticas y sociales se requieren para ser efectivas?

V.B.: Uno de los aportes más interesantes de los derechos de la naturaleza ha sido abrir un laboratorio de innovación jurídica e institucional. La creación de guardianes de ríos, la atribución de personería jurídica a ecosistemas de diverso tipo, el diseño de órganos de representación de entidades naturales, muestran que no estamos solamente frente a una ampliación del catálogo de derechos, sino ante la búsqueda de nuevas formas de representación, participación y toma de decisiones.

Quizás lo más relevante para pensar en una suerte de nueva institucionalidad ecosocial no sea identificar cuál de estos dispositivos es el mejor en términos abstractos, sino comprenderlos como experiencias de experimentación institucional situada. Los derechos de la naturaleza plantean una pregunta que interpela a los diferentes actores del campo jurídico: ¿cómo representar jurídicamente intereses que no son exclusivamente humanos? Los guardianes, las figuras de custodia colectiva o los órganos de representación aparecen precisamente como respuestas parciales y en construcción frente a ese desafío, con lo que resulta especialmente relevante la realización de estudios que hagan un seguimiento de este tipo de desarrollos. En ese sentido, hemos venido trabajando tanto en el proyecto de investigación Meulen que dirijo desde hace casi una década en la Universidad Nacional del Litoral como en el nivel empírico del proyecto Speak4Nature. En este último, además, por ser un resultado de un proyecto que se basa en un consorcio de instituciones hemos tenido la posibilidad de efectuar análisis comparativos y dialógicos, especialmente entre experiencias latinoamericanas y europeas. Entre estas últimas el caso del Mar Menor ha sido particularmente notorio y estudiado por varias personas que integran el equipo.

En este contexto, y considerando que aún se trata de un fenómeno en ciernes sobre el que resulta complejo establecer conclusiones definitivas, las experiencias más prometedoras parecen ser aquellas que logran articular múltiples saberes y actores. No se trata simplemente de nombrar representantes de un río o de un ecosistema, sino de generar espacios institucionales donde puedan interactuar conocimientos científicos, saberes locales, comunidades indígenas, organizaciones territoriales y agencias estatales. La innovación institucional adquiere entonces una dimensión democrática: amplía quiénes participan, quiénes “hablan por la naturaleza” y qué conocimientos son considerados relevantes en las decisiones que afectan a los territorios.

Sin embargo, la existencia formal de estos dispositivos no garantiza por sí misma transformaciones sustantivas. La experiencia comparada de la que nos nutrimos en los proyectos de investigación mencionados muestra que pueden convertirse en figuras simbólicas si no cuentan con atribuciones efectivas, recursos materiales, legitimidad social y capacidad de incidir en procesos de toma de decisiones. Además, una de las principales enseñanzas de los debates actuales es que este tipo de innovaciones deben analizarse en relación con otras estructuras jurídicas que operan simultáneamente. Un guardián de un río puede coexistir con marcos regulatorios orientados a promover actividades extractivas o atraer inversiones a las que se le brinda un esquema casi blindado de seguridad jurídica como sucede, por ejemplo, con el reciente Régimen de Incentivo a las Inversiones Extranjeras, más conocido como RIGI en Argentina desde junio de 2024 cuando fue aprobado como parte de la Ley 27.742.

Por ello, el desafío no consiste únicamente en crear nuevas instituciones, sino en fortalecer su capacidad para intervenir en escenarios donde compiten distintas racionalidades normativas y distintos proyectos de desarrollo. Más que soluciones o herramientas definitivas, estos dispositivos pueden entenderse como herramientas de

transición hacia una institucionalidad ecosocial capaz de reconocer la interdependencia entre sociedades humanas y sistemas ecológicos. Su valor radica precisamente en que permiten ensayar nuevas formas de representación, deliberación y cuidado en un contexto donde las instituciones heredadas de la modernidad muestran crecientes dificultades para responder a la crisis ecológica contemporánea.

J.B.: En el campo de la enseñanza del derecho, señalas que lo que se transforma en las aulas tiene consecuencias en cómo los operadores jurídicos aplican las normas. ¿Qué habría que cambiar en la formación jurídica para que las nuevas generaciones de abogados y jueces puedan ser operadores de un Estado de derecho ecosocial?

V.B.: Resulta también importante señalar que las transformaciones jurídicas no se juegan únicamente en el plano normativo o institucional, sino también en los procesos formativos. En ese sentido, la enseñanza del derecho aparece como un espacio estratégico: allí se configuran las categorías con las que luego los operadores jurídicos interpretan, aplican y eventualmente resignifican el derecho vigente.

Pensar la formación de nuevas generaciones de quienes van a ejercer al abogacía, decidir conflictos en los tribunales, definir líneas de investigación desde fiscalías, entre otras tareas, desde la perspectiva de un Estado de derecho ecosocial implica, en primer lugar, interrogar el fuerte anclaje del derecho moderno en una matriz antropocéntrica, formalista y excesivamente compartimentada que abunda en las aulas de las facultades de derecho. La formación jurídica tradicional tiende a presentar el derecho ambiental como una rama especializada cuando, en realidad, la crisis ecológica atraviesa transversalmente todo el orden jurídico.

Superar esa fragmentación es un primer paso para comprender que los conflictos socioambientales no son “casos ambientales”, sino disputas estructurales sobre modelos de desarrollo, concepciones en torno a la justicia y reconocimiento de la desigual distribución de riesgos y riquezas.

En esta línea, el derecho ecocéntrico que se ha ido desarrollando sobre todo en las últimas décadas, permite mostrar que no se trata solo de ampliar el catálogo de derechos, sino de modificar las categorías ontológicas con las que el derecho piensa el mundo. Esto exige formar juristas capaces de dialogar con saberes interdisciplinarios como la ecología, las humanidades ecológicas, etc. y también con conocimientos situados, particularmente aquellos provenientes de comunidades indígenas y territoriales.

Otro eje fundamental resulta de la centralidad del conflicto socioambiental como objeto pedagógico. En lugar de una enseñanza predominantemente expositiva o centrada en normas abstractas, resulta clave trabajar con casos concretos que tornan evidentes tensiones de diferente tipo y que involucran a las distintas “ramas” del derecho y las diferentes escalas regulatorias. De hecho, esto también permite mostrar que las decisiones jurídicas no se producen en un vacío, sino en escenarios atravesados por

múltiples racionalidades que encarnan en los entramados regulatorios vigentes. Incorporar esta complejidad en la formación permite comprender que el derecho no opera como un sistema cerrado, sino como un campo de disputa.

Finalmente, formar operadores de un Estado de derecho ecosocial implica también una dimensión ético-política de la práctica jurídica. No se trata únicamente de adquirir nuevas herramientas técnicas, sino de desarrollar una sensibilidad capaz de reconocer los límites del paradigma extractivo y las desigualdades que este produce, así como tornar visible la dimensión desigual que existe entre Norte y Sur Global. Mientras, en ocasiones se plantean agendas sostenibles en el Norte, en el Sur lo que queda es el despojo, un despojo que además resulta invisible o marginado de las agendas de debate.

En definitiva, la transformación de la enseñanza del derecho no resulta una suerte de “complemento” formativo o un espacio para el desarrollo de competencias. Allí se define, en gran medida, qué tipo de derecho será imaginable y practicable en el futuro.

J.B.: Vuestros trabajos de investigación convergen en una idea: que los cambios institucionales relevantes no descienden desde arriba por voluntad de los gobernantes, sino que emergen de procesos más complejos en los que participan movimientos sociales, comunidades, academia, operadores jurídicos. ¿Cómo deberían articularse la transformación del derecho que describe Valeria y la co-producción estatal desde los territorios que analiza Julia? ¿Son procesos paralelos, o hay una retroalimentación entre ellos?

J.C. y V.B.: La convergencia entre nuestras líneas de trabajo permite pensar la transformación jurídica y la producción estatal desde una clave que desborda la idea clásica de cambio “desde arriba”. En lugar de entender el derecho como un sistema cerrado que se reforma exclusivamente a través de decisiones legislativas o judiciales, lo observamos como un campo de co-producción donde intervienen actores heterogéneos, saberes situados y prácticas territoriales que disputan, reconfiguran y actualizan continuamente las instituciones.

El trabajo de Valeria enfatiza en cómo los derechos de la naturaleza y las innovaciones institucionales asociadas desestabilizan categorías centrales del derecho moderno y abren procesos de experimentación jurídica. Estos cambios no se agotan en el plano normativo, sino que requieren ser activados, interpretados y disputados en múltiples escalas institucionales.

Por su parte, la línea de trabajo de Julia se enfoca en plantear una mirada social de la política y cuestionar la imagen que el Estado y los proyectos de intervención rural “bajan a los territorios”, donde se observan, en apariencia, “receptores pasivos” de medidas. El análisis de la gestión estatal trasladada a la órbita social demuestra ser un proceso mucho más complejo donde el territorio y la capacidad de agencia de los

actores locales se convierten en elementos centrales para pensar las agendas políticas y las transformaciones sociales.

Desde esta doble mirada, más que procesos paralelos, lo que se observa es una relación de retroalimentación permanente. Las innovaciones jurídicas vinculadas a los derechos de la naturaleza necesitan de su anclaje territorial para adquirir densidad, legitimidad y eficacia. Sin actores sociales que las reclamen, las disputen o las traduzcan en prácticas concretas, corren el riesgo de permanecer como formulaciones declarativas. Esta articulación puede pensarse como una circulación bidireccional entre derechos y territorios. El derecho también es interpelado y reconfigurado desde prácticas locales que anticipan o ensayan formas de institucionalidad ecosocial. En este sentido, la clave no consiste tanto en elegir entre reforma jurídica o co-producción territorial, sino en comprender su interdependencia. Una suerte de transformación ecosocial del derecho se vuelve posible precisamente allí donde las innovaciones normativas se encuentran con procesos sociales activos que las disputan, las adaptan y las hacen operativas en contextos concretos. El resultado se convierte así no tanto en un diseño institucional lineal, sino en una arquitectura jurídica en permanente construcción, atravesada por tensiones entre escalas, actores y racionalidades diversas.

El concepto de Estado ecosocial es una categoría en construcción y en discusión, y así lo trata este dossier en el que distintos autores y autoras lo abordan desde ángulos complementarios.

El diagnóstico de partida es compartido —el diseño estatal heredado está aliado con los objetivos del capitalismo, tiene sus capacidades de intervención debilitadas y arrastra una deslegitimación democrática que le impide responder a la crisis ecosocial.

Frente a ese diagnóstico, el dossier explora la idea del Estado ecosocial como una dirección de reforma “no reformista”: una ampliación de lo clásicamente estatal que dote a las instituciones públicas de nuevas funciones, ya sea en las transformaciones productivas, la cobertura frente a riesgos emergentes o la adaptación a los límites planetarios, con herramientas que ayuden a desvincular el bienestar del crecimiento, reconstruir capacidades técnicas y relegitimar lo público ampliando la participación ciudadana más allá de lo estrictamente estatal.

FUHem
educación+
ecosocial



Con la colaboración de:

