

INFORME SOBRE ACTUALIDAD INTERNACIONAL DE LA TRANSICIÓN JUSTA Y LA ECONOMÍA CIRCULAR.

ÍNDICE.

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO II EL CAMBIO DE PARADIGMA.	26
CAPÍTULO III LA CAF, EL BID, EL BANCO MUNDIAL, EL FMI SOBRE EL CAMBIO ENERGÉTICO Y EL MARCO DEL PNUD SOBRE LA TRANSICIÓN JUSTA.	39
CAPÍTULO IV LA UNIÓN EUROPEA Y LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA TRANSICIÓN JUSTA	82
CAPÍTULO V ECONOMÍA CIRCULAR EN LA REGIÓN MIRADA DESDE EL COMERCIO INTERNACIONAL	100
VI PRINCIPALES DIRECTRICES DE LA OIT SOBRE TRANSICIÓN JUSTA.	109
V CONCLUSIONES	145

Buenos Aires, 16 de mayo de 2025.

AL SEÑOR SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y CAPITAL HUMANO
DR SERGIO LORENZATTI
S/D

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud a fin de presentar el primer informe convenido como entregable en la adenda vigente el Convenio Específico que nos liga.

En esta primera etapa, donde este es el primer trabajo vamos a estar tratando de resumir en un panorama general los desafíos de la transición energética y las consecuencias que ésta produce en el mercado laboral de América Latina, región tradicionalmente caracterizada por importantes asimetrías, así como la precariedad e informalidad de sus economías.

Encontrará ud en la introducción una descripción de donde estamos en materia de compromisos energéticos y unos escenarios prospectivos para Córdoba que toman en cuenta toda la provincia pero hacen énfasis en la Ciudad de Córdoba.

Analizaremos para contrastar nuestras realidades de América Latina y el Caribe lo que sucede en la Unión Europea, un conjunto de naciones que ha tomado la delantera sobre este particular, observando de esa experiencia la importancia del diálogo social y algunas experiencias que pueden servir de insumo para la discusión en nuestra Región.

Dentro de este análisis, el Señor Secretario hallará también una mirada de la economía circular como una materia específica de la transición energética y social a la que nos referimos, buscando conectarla con la cuestión del comercio internacional, un aspecto que profundizaremos en las próximas etapas.



En el capítulo siguiente a ese análisis más bien comercial, tendremos como base una compilación de las principales Directrices sobre la Transición Justa adoptadas por la Organización Internacional de Trabajo en 2015.

En las conclusiones, revisaremos lo que hemos podido plasmar en los capítulos que las preceden, y también haremos mención sobre un costado que a veces se soslaya, cual es, la comunicación digital y sus conversaciones públicas sobre economía circular, políticas públicas y la transición en todas sus dimensiones.

Este informe está pensado para ser leído en forma integral con los de las restantes etapas.

El hecho de que se presenten informes separados obedece a la posibilidad de facilitar la lectura, pero sin descuidar ese aspecto integral, pasando ahora al cuerpo del informe.

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina y el Caribe están comprometidos con la transición hacia sociedades bajas en carbono y resilientes al cambio climático.

Tal es así que 29 de 33 países de la región han actualizado sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC).

Esto implica que la reducción de emisiones comprometida a nivel regional para 2030 es del 24% al 29% respecto al escenario inercial.

Ahora bien, para cumplir con los objetivos asumidos requiere inversiones en sectores prioritarios.

Es evidente que no es sencillo estimar los requerimientos de inversión para cumplir las metas de las NDC.

Todas las estimaciones económicas que se hagan son parciales y no cubren todos los sectores ni todas las inversiones necesarias.

Del mismo modo, los requerimientos de inversión varían entre países y sectores.

A nivel regional existen brechas de conocimiento sobre la inversión necesaria en sectores como agricultura, ganadería, forestería y deforestación.

Dado este escenario en general las estimaciones que se hacen sobre el esfuerzo económico que implican los NDC son brutas y no consideran posibles ganancias económicas secundarias de las inversiones.

No obstante, CEPAL viene presentando documentos de trabajo sobre el panorama

de financiamiento climático global y regional.¹

En dichos documentos se analizan los compromisos de reducción de emisiones y se comparan con escenarios de aumento de temperatura de 1.5°C y 2°C.

De ese modo se estima la inversión en mitigación (energía, transporte, deforestación) y adaptación (infraestructura, biodiversidad, pobreza).

Entendemos que para nuestra asistencia técnica de acuerdo a la agenda vigente las medidas de adaptación son verdaderamente relevantes, como lo son las posibilidades de financiamiento y en particular aquellas relacionadas con los Bancos Multilaterales que tienen un compromiso definido por esta materia, como por ejemplo la CAF.

Para mensurar de qué estamos hablando, el flujo de financiamiento climático global en 2020 fue de 665 mil millones de dólares.

Si bien la cifra es impactante, el financiamiento climático representa el 3% de la inversión global.

La mayor parte del financiamiento se destina a mitigación, especialmente energías renovables.

El contexto en el que este financiamiento se da lo provee el Acuerdo de París que busca limitar el aumento de temperatura global.

Para ello, se requieren reducciones de emisiones significativas y urgentes.

Pese a los esfuerzos, las estimaciones de los principales organismos internacionales indican que los compromisos actuales son insuficientes para cumplir

1

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4c19a9d1-960b-4a53-a5e0-8b97f3aff544/content>



con las metas del Acuerdo de París.

Es evidente que existe una asimetría entre la generación de emisiones y la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático.

América Latina y el Caribe contribuyen con una pequeña parte de las emisiones globales, pero son altamente vulnerables.

-Infraestructura: Los Costos de la Transición

CEPAL destaca la importancia crítica de la inversión en infraestructura para lograr tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático, y en esto, más allá de las posturas políticas que puedan atravesar la coyuntura nacional es evidente que la responsabilidad caerá sobre los gobiernos subnacionales, en particular aquellos como el de la Municipalidad de Córdoba por la calidad del desafío local que deben enfrentar.

Subrayamos que la infraestructura no es solo un costo, sino una inversión habilitante para la sostenibilidad y la resiliencia.

En cuanto al Transporte, que es otro de los ítems que impacta de lleno en la gestión de la Municipalidad de Córdoba, es evidente que resulta necesario analizar las necesidades de inversión en el sector transporte, reconociendo la complejidad de estimarlas debido a la variabilidad de la demanda de movilidad.

En el contexto internacional varias voces plantean la necesidad de un cambio hacia el ferrocarril para las largas distancias y el transporte público urbano eléctrico, acompañado de políticas de ordenamiento territorial para densificar las ciudades, como una estrategia para reducir costos de inversión y emisiones de CO₂.

Sin embargo, las mismas voces advierten que el mantenimiento de la infraestructura de transporte existente es tan importante como la nueva inversión, con estimaciones de costos de mantenimiento que alcanzan el 0.6% del PIB regional.

-Agua, Saneamiento e Irrigación:

En la misma línea de revisar aquellos costos más ligados a la gestión de Córdoba, se señala la necesidad de inversiones para ampliar el acceso al agua potable y saneamiento, especialmente en países de ingresos medios y bajos, donde la cobertura es insuficiente.

Es así que en los distintos países se exploran diferentes enfoques tecnológicos, con estimaciones de costos del 0.5% del PIB regional para la implementación de tecnologías de alto costo en ciudades y de bajo costo en zonas rurales.

En el mismo carril de ideas se destaca la importancia de la inversión en infraestructura de irrigación para mejorar la productividad de la tierra y la resiliencia al clima, con estimaciones de costos del 0.10% del PIB anual bajo un escenario de apoyo público moderado.

En lo que hace a Control de Inundaciones se menciona la necesidad de inversión en infraestructura para el control de inundaciones fluviales y costeras, lo que podría ser relevante como parámetro para la Ciudad de Córdoba.

-Estimaciones de Inversión en Infraestructura:

El documento cepalino ya citado, presenta estudios que estiman que América Latina y el Caribe requiere una inversión del 4.5% del PIB en infraestructura entre 2015 y 2030, tanto para mitigación como para adaptación.

Se desglosan las necesidades de inversión en nueva infraestructura por sector, con el transporte representando el 2% del PIB, el sistema energético el 1.4%, agua y saneamiento el 0.7%, y control de inundaciones e irrigación el 0.38%.

-Los Costos de la Transición



En cuanto a los costos de la adaptación al cambio climático, reconociendo la creciente importancia de este tema en las agendas de política, para el consenso de organismos internacionales se destaca la necesidad de pasar de la planificación a la implementación de acciones concretas de adaptación.

Por ejemplo en lo que hace a la biodiversidad se analiza el costo de conservarla incluyendo estimaciones de los gastos globales y la necesidad de financiamiento para alcanzar metas de protección de áreas protegidas.

Dentro de ese análisis se estima que el costo anual para América Latina y el Caribe de conservar el 30% del área en áreas protegidas (AP) es de entre 0.26% y 0.28% del PIB regional.

En cuanto a eventos climáticos extremos varias posturas han advertido que los costos asociados a los eventos climáticos extremos, pueden incluir pérdidas económicas significativas.

De tal modo, es fundamental trabajar en protección contra inundaciones y sistemas de Alerta Temprana (SAT):

En ese sentido, se destaca la importancia de los SAT para reducir los riesgos asociados con inundaciones y sequías, y para este particular la estimación de CEPAL menciona un costo estimado de \$2.1 mil millones entre 2023-2027 para implementar SAT en países en desarrollo, con un costo promedio anual de \$525 millones.

-El Costo de la Inacción en la Pobreza:

Es preciso analizar el vínculo entre el cambio climático y la pobreza, estimando el costo de la inacción en términos de aumento de la pobreza.

Dentro de nuestra asistencia técnica esta materia cobra una importancia relevante.



Entendemos que todos los esfuerzos que puedan hacerse en estimaciones de la reducción del PIB per cápita derivada del aumento de temperatura y su impacto en los niveles de pobreza resultan relevantes.

Bajo esa óptica se proporcionan aquí estimaciones de los costos de adaptación a escala global y regional, con variaciones según los escenarios climáticos (secos y húmedos).

Para América Latina y el Caribe, se estima que los costos de adaptación a 2030 se sitúan en promedio en \$22.7 mil millones anuales, representando el 0.27% del PIB regional.

Basadas en las estimaciones y el enfoque del documento de la CEPAL que hemos citado más arriba, es evidente que para el Municipio, en esta etapa de su gestión y de la asistencia técnica, resulta vital la misma para cerrar las brechas de información y es nuestra intención, que sirva a distintas sugerencias que irá encontrando en los próximos informes.

Destacamos que es necesario una planificación integrada de toda la gestión, con lo cual queremos decir que no es solamente competencia de una Secretaría únicamente, más allá de que resulte evidente que alguien debe centralizar el impulso.

A lo largo de los sucesivos informes volveremos sobre esta idea fuerza de desarrollar un plan integral de acción climática que combine medidas de mitigación y adaptación, reconociendo las interdependencias entre sectores como transporte, energía, agua y saneamiento, trabajo y desarrollo económico y social.

Creemos que es menester asegurar que la planificación climática se alinee con el plan de desarrollo urbano y territorial del municipio, considerando la densificación urbana, el uso del suelo y la expansión de la infraestructura.

En este sentido, obviamente ello implica una priorización de Inversiones pues los

presupuestos públicos no son infinitos aunque sí lo sean las necesidades.

Evaluar las necesidades de inversión en infraestructura priorizando proyectos que tengan múltiples beneficios, como la mejora del transporte público (mitigación y adaptación), la expansión del acceso al agua y saneamiento (adaptación y desarrollo social), y la implementación de sistemas de alerta temprana para eventos climáticos extremos (adaptación).

Por otro lado, considerar la electrificación del transporte público como una inversión clave para reducir emisiones y mejorar la calidad del aire, teniendo en cuenta las estimaciones de costos proporcionadas por la CEPAL.

Estas medidas de carácter económico para la adopción del paradigma descarbonizado, **requieren y no pueden realizarse sin una transición justa para los trabajadores y emprendedores sociales, ni tampoco sin adoptar y profundizar el paradigma de economía circular.**

Ese es el propósito de este y los próximos 3 informes ya que resulta vital incorporar el concepto de transición justa en la planificación, diseñando políticas que apoyen a los trabajadores y comunidades afectadas por la transición hacia una economía baja en carbono.

Para promover la economía circular como una estrategia para reducir residuos, crear empleo y diversificar la economía local, es preciso comprender cómo este paradigma puede contribuir a la mitigación y la adaptación, así como a la reducción de la pobreza.

Este concepto no es ajeno a las preocupaciones cordobesas ya desde la gestión anterior y desde el inicio de la actual ha ido acentuándose y es en ese contexto que nos permitimos apuntar algunas cuestiones adicionales que van surgiendo también de la labor tanto territorial como profesional de nuestros asistentes técnicos.

Para lo que se denomina resiliencia urbana, resulta necesario invertir en



infraestructura y medidas de adaptación para aumentar la resiliencia del municipio frente a los impactos del cambio climático, como inundaciones, olas de calor y sequías.

En ese sentido, Implementar sistemas de alerta temprana y planes de gestión de riesgos para proteger a la población y los activos municipales de los eventos climáticos extremos.

En cuanto a la movilización de recursos y de financiamiento sugerimos identificar y explorar diversas fuentes de financiamiento para las acciones climáticas, incluyendo fondos públicos, financiamiento privado, asociaciones público-privadas y cooperación internacional.

Ello debería aplicarse en desarrollar proyectos financiables que cumplan con los criterios de los inversores y las instituciones financieras, destacando los beneficios económicos, sociales y ambientales de las inversiones.

De acuerdo con lo que es práctica en los organismos internacionales sería bueno establecer un sistema de monitoreo y evaluación para medir el progreso de las acciones climáticas, ajustar las estrategias según sea necesario y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

En tal sentido utilizar indicadores clave de desempeño (KPI) para evaluar la efectividad de las inversiones en términos de reducción de emisiones, mejora de la resiliencia, creación de empleo y reducción de la pobreza.

Al seguir estas recomendaciones, el municipio estará mejor preparado para abordar los desafíos del cambio climático, construir un futuro más sostenible y resiliente, y mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

Para nosotros desde OISS, nos parece relevante a esta asistencia técnica analizar la exposición macroeconómica de los países de América Latina a la transición hacia una economía baja en carbono, evaluando las vulnerabilidades y riesgos en las

dimensiones externa, fiscal y socioeconómica.

En el contexto de Argentina, el documento cepalino que hemos seguido para esta introducción señala lo siguiente:

- Argentina presenta un 5.9% de su Valor Agregado Bruto (VAB) derivado de sectores declinantes.
- Este porcentaje es relativamente menor en comparación con otros países de la región, lo que sugiere una exposición macroeconómica inicial más baja en términos de la producción total.
- Sin embargo, es crucial considerar la composición específica de estos sectores declinantes y su importancia en términos de empleo, exportaciones e ingresos fiscales para evaluar la vulnerabilidad real del país.

Para profundizar en el análisis de los posibles impactos en Argentina, es necesario examinar las tres dimensiones de vulnerabilidad:

1. Vulnerabilidad Socioeconómica:

En términos de empleo directo, los sectores declinantes tras adoptar el criterio de economía descarbonizada representan una proporción relativamente baja del empleo total en Argentina en comparación con otros países, pero aún así, no es un número menor para nuestro país.

Sin embargo, es fundamental analizar las características de este empleo, como el nivel de calificación, la distribución por género y edad, y las posibilidades de reubicación de los trabajadores en otros sectores.

Destacamos desde OISS la importancia de diseñar políticas activas de empleo y formación profesional para mitigar los impactos negativos de la transición en el mercado laboral.

2. Vulnerabilidad Externa:

Se debe evaluar la dependencia de las exportaciones argentinas de los sectores declinantes, considerando el valor agregado de estas exportaciones y su contribución neta a las divisas.

La diversificación de la matriz productiva y de las exportaciones, así como el fomento de exportaciones con mayor contenido tecnológico, son estrategias clave para reducir la vulnerabilidad externa.

3. Vulnerabilidad Fiscal:

Es necesario analizar la dependencia de los ingresos fiscales del gobierno argentino de los sectores declinantes, y la capacidad del país para sustituir estos ingresos con otras fuentes, y obviamente esto realizarlo también a nivel local.

La transición hacia una economía baja en carbono podría implicar una reducción de los ingresos fiscales provenientes de estos sectores, lo que afectaría la capacidad del Estado para financiar políticas sociales y otras áreas prioritarias.

En resumen, si bien Argentina puede presentar una exposición macroeconómica inicial relativamente menor en comparación con otros países de la región, es crucial analizar en profundidad las vulnerabilidades específicas en las dimensiones socioeconómica, externa y fiscal.

El documento de la CEPAL que venimos citando proporciona un marco metodológico y evidencia relevante para identificar los sectores y grupos de población más expuestos, y para diseñar políticas que faciliten una transición justa y sostenible en Argentina.

En este sentido, nos permitimos realizar un análisis prospectivo para ilustrar mejor la importancia de la transición justa en simultáneo con la adopción de los objetivos de

descarbonizar la economía.

Transición Energética en Córdoba: Análisis Prospectivo hacia una Economía Descarbonizada (2025-2033)

La provincia de Córdoba se encuentra en un momento decisivo en su camino hacia la descarbonización de su economía, mostrándose como un territorio pionero en la implementación de políticas energéticas sostenibles.

Este análisis prospectivo examina las posibilidades de transición energética para la ciudad de Córdoba hasta 2033, considerando su matriz productiva actual y la necesidad de garantizar una "transición justa" para los trabajadores de sectores potencialmente vulnerables al cambio de paradigma energético.

Identidad Productiva y Matriz Energética Actual Estructura Económica de Córdoba

Córdoba posee una economía diversificada que representa aproximadamente entre el 9% y el 10% del Producto Geográfico Bruto nacional.

Su perfil productivo se sustenta en cuatro pilares fundamentales:

La industria automotriz constituye un sector emblemático, concentrando el 30% de la producción nacional, con plantas de importantes firmas como Stellantis (FCA), Renault-Nissan, Volkswagen e IVECO ².

Esta industria ha moldeado la identidad productiva cordobesa desde mediados del siglo XX, cuando se creó Industrias Kaiser Argentina y la Fábrica Argentina de Aviones, sentando las bases del desarrollo metalmeccánico regional ³.

² https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cordoba-_cadenas_de_valor.pdf

³ <https://www.lavoz.com.ar/espacio-institucional/cordoba-dos-hitos-que-marcaron-la-industria-local/>

El sector agroindustrial resulta igualmente significativo, con una fuerte producción de soja, maíz, trigo y maní, que alimenta una robusta cadena de valor agroindustrial.

Córdoba se destaca como el principal productor nacional de etanol de maíz, concentrando el 80% de la producción total del país ⁴.

El segmento tecnológico ha experimentado un crecimiento sostenido, particularmente desde que Córdoba fue la primera provincia argentina en declarar al software como industria, lo que favoreció la radicación de empresas globales como Motorola, Intel y Hewlett Packard entre otras.

Finalmente, el sector energético ha experimentado una notable evolución hacia fuentes renovables en los últimos años, posicionando a Córdoba como líder nacional en generación distribuida y proyectos de energías limpias.

Estado Actual de la Transición Energética

Para 2025, Córdoba ya muestra un avance significativo en su transición energética. La provincia lidera el ranking nacional en generación distribuida por cuarto año consecutivo, albergando el 47,52% de las instalaciones del país (757 usuarios generadores) y aportando el 42,2% de la potencia instalada nacional (12.953 kW).

La implementación de biocombustibles constituye otro pilar de la estrategia provincial, con la incorporación de mezclas B20 (biodiésel) y E17 (etanol) en más de 2.000 vehículos de flotas públicas y privadas⁵.

Esta iniciativa aprovecha la importante producción agrícola local para desarrollar una cadena de valor energético sostenible.

⁴ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cordoba-_cadenas_de_valor.pdf

⁵

<https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/transicion-energetica-vehiculos-particulares-ya-cargan-biocombustibles-en-cordoba/>

La biomasa ha cobrado relevancia creciente en la matriz energética cordobesa, representando aproximadamente el 9% de la generación eléctrica renovable para 2021⁶ citándose como un ejemplo destacable es el aprovechamiento de cáscara de maní como insumo energético, con cuatro empresas operativas que totalizan 25 MW de potencia instalada .

En febrero de 2025, sin embargo, Córdoba experimentó un récord histórico de consumo eléctrico (2.517 MW), evidenciando la necesidad de acelerar la transición hacia fuentes renovables para satisfacer una demanda energética en constante crecimiento.

Escenarios de Transición Energética (2025-2033)

-Escenario Pesimista: Transición Estancada

Condiciones Generales

En este escenario, el proceso de transición energética enfrenta obstáculos significativos que ralentizan su progreso. La falta de coordinación entre políticas nacionales y provinciales genera un marco regulatorio inestable que desalienta las inversiones en el sector de energías renovables.

El crecimiento económico se prioriza sobre la sostenibilidad ambiental, perpetuando modelos intensivos en carbono.

Impactos Sectoriales

La industria automotriz cordobesa enfrenta una crisis estructural al no adaptarse adecuadamente a la tendencia global hacia la electromovilidad.

⁶ <https://campodirecto.com.ar/energia-en-base-a-cascara-de-mani-en-cordoba/>



Las plantas manufactureras ven reducidas su capacidad productiva ante la caída de la demanda de vehículos convencionales, mientras que la reconversión hacia la producción de vehículos eléctricos avanza a paso lento por la falta de inversiones estratégicas y transferencia tecnológica.

El sector energético mantiene una alta dependencia de combustibles fósiles.

La generación distribuida crece marginalmente, alcanzando apenas el 15% de la capacidad instalada provincial para 2033.

Los parques solares y proyectos eólicos enfrentan barreras burocráticas y financieras que limitan su expansión.

El consumo eléctrico continúa creciendo a tasas superiores a la incorporación de renovables, generando déficit energético recurrente.

Impacto en la Fuerza Laboral

Este escenario resulta particularmente adverso para los trabajadores.

Se estima una pérdida neta de aproximadamente 15.000 empleos en la industria automotriz tradicional sin que se generen suficientes puestos de trabajo en sectores emergentes.

Los programas de capacitación y reconversión laboral son insuficientes y desarticulados, dejando a los trabajadores desplazados sin herramientas adecuadas para reinserirse en el mercado laboral.

Las comunidades dependientes de industrias intensivas en carbono experimentan un deterioro socioeconómico significativo, con aumento de la pobreza y la desigualdad.



La falta de planificación para una transición justa genera resistencia social al cambio de paradigma energético.

-Escenario Moderado: Transición Progresiva

Condiciones Generales

Este escenario contempla un avance sostenido pero gradual de la transición energética en Córdoba.

Se implementan políticas provinciales coherentes que compensan parcialmente la ausencia de un marco nacional sólido.

Las inversiones en energías renovables crecen de manera constante, aunque no alcanzan su pleno potencial.

Impactos Sectoriales

La industria automotriz cordobesa logra una adaptación parcial al nuevo paradigma. Aproximadamente el 40% de la producción se reconvierte hacia vehículos híbridos y eléctricos para 2033.

Las plantas de Stellantis y Renault-Nissan incorporan líneas de producción de modelos electrificados, mientras que el sector autopartista desarrolla capacidades para abastecer esta nueva demanda, aunque con dependencia tecnológica externa.

El sector energético experimenta un crecimiento sostenido de las energías renovables.

La generación distribuida alcanza el 30% de la matriz energética provincial.

Los parques solares continúan expandiéndose, particularmente bajo modalidades comunitarias, siguiendo el exitoso modelo implementado en años anteriores.

La biomasa incrementa su participación, alcanzando una potencia instalada de 100 MW, principalmente mediante el aprovechamiento de residuos agroindustriales.

Impacto en la Fuerza Laboral

En este escenario, la transición laboral resulta menos traumática aunque no exenta de dificultades.

Se registra una pérdida inicial de aproximadamente 8.000 empleos en sectores tradicionales, compensada parcialmente por la creación de 5.000 nuevos puestos en industrias sostenibles.

El saldo negativo se concentra principalmente en trabajadores con menor calificación y mayor edad.

Las políticas de capacitación implementadas por el ITEC (Instituto de Transformación Energética Córdoba)⁷ logran reconvertir aproximadamente al 50% de los trabajadores desplazados.

Se desarrollan programas de formación enfocados en instalación y mantenimiento de paneles solares, gestión de sistemas de biomasa y nuevas tecnologías automotrices.

-Escenario Optimista: Transición Acelerada y Justa

Condiciones Generales

En este escenario, Córdoba capitaliza su posición pionera para acelerar una transición energética inclusiva y económicamente beneficiosa.

⁷ <https://cordoba.gob.ar/passnerini-instituto-de-transformacion-energetica-cordoba/>

Se establece un marco regulatorio provincial de avanzada que atrae inversiones sustanciales en tecnologías limpias.

La coordinación entre gobierno, sector privado y academia crea un ecosistema de innovación en sostenibilidad energética.

Impactos Sectoriales

La industria automotriz cordobesa completa una transformación exitosa, convirtiéndose en un polo regional de movilidad sostenible.

Para 2033, el 80% de la producción corresponde a vehículos electrificados, hidrógeno y biocombustibles avanzados.

Las plantas locales se reposicionan como centros de excelencia dentro de las estrategias globales de sus casas matrices.

Se desarrolla un cluster local de innovación en baterías y sistemas de propulsión alternativos.

El sector energético experimenta una transformación radical.

La generación distribuida alcanza el 60% de la matriz energética provincial, convirtiendo a Córdoba en referente latinoamericano.

Los parques solares comunitarios se multiplican, democratizando el acceso y los beneficios económicos de la transición energética.

La biomasa alcanza los 200 MW de potencia instalada, integrándose plenamente con la producción agroindustrial en un modelo de economía circular.

El desarrollo de biocombustibles avanzados aprovecha la fortaleza agrícola



provincial para crear una nueva industria exportadora.

La red de estaciones de servicio se reconvierte completamente para ofrecer múltiples opciones energéticas (electricidad, biocombustibles, hidrógeno), consolidando la infraestructura para la nueva movilidad.

Impacto en la Fuerza Laboral

Este escenario se caracteriza por una "transición justa" efectiva. Aunque aproximadamente 12.000 empleos tradicionales son desplazados, se crean más de 20.000 nuevos puestos en sectores emergentes como energías renovables, electromovilidad, eficiencia energética y servicios ambientales, resultando en un saldo neto positivo de 8.000 empleos de mayor calidad y remuneración.

El ITEC, en colaboración con universidades y empresas, implementa un programa integral de reconversión laboral que atiende al 90% de los trabajadores afectados.

Se establecen incubadoras de emprendimientos verdes que facilitan la inserción laboral de jóvenes y la reconversión de trabajadores experimentados.

Las comunidades generalmente dependientes de industrias intensivas en carbono experimentan una revitalización económica basada en nuevas actividades sostenibles.

-Desafíos y Oportunidades para una Transición Justa

Desafíos Estructurales

La implementación de una transición justa en Córdoba enfrenta múltiples desafíos.

Primero, la estructura productiva actual presenta una significativa dependencia de sectores potencialmente vulnerables al cambio de paradigma energético, particularmente la industria automotriz tradicional, que representa una fuente



importante de empleo calificado y bien remunerado.

Segundo, el perfil de calificación de parte significativa de la fuerza laboral no se alinea plenamente con los requisitos de las nuevas industrias sostenibles, lo que evidencia la necesidad de programas de recalificación específicos y accesibles.

En tercer lugar, la ausencia de marcos regulatorios nacionales estables podría dificultar la planificación de largo plazo necesaria para una transición ordenada.

Oportunidades estratégicas

No obstante, Córdoba cuenta con importantes ventajas para implementar una transición justa efectiva.

Su infraestructura educativa, con múltiples universidades de prestigio, proporciona una base sólida para desarrollar programas de formación específicos en tecnologías limpias.

La tradición cooperativista en el sector eléctrico provincial facilita la implementación de modelos participativos de generación distribuida, como los parques solares comunitarios.

La integración entre la producción agrícola y la generación energética mediante biocombustibles y biomasa representa una oportunidad para diversificar la economía rural y crear empleos en regiones agrícolas típicas.

La posición pionera de Córdoba en generación distribuida ha permitido desarrollar capacidades técnicas locales que pueden expandirse significativamente.

-Recomendaciones para una Transición Justa

Aunque las recomendaciones irán surgiendo de todos los 4 informes que elaboraremos y presentaremos a lo largo de esta etapa de la asistencia técnica, de

manera preliminar surge claro que para avanzar hacia el escenario óptimo, se recomiendan las siguientes estrategias de política pública:

1- Planificación participativa: Establecer una mesa multisectorial permanente que involucre a gobierno, empresas, sindicatos, universidades y sociedad civil para diseñar e implementar estrategias de transición consensuadas, siguiendo el modelo recomendado de gobernanza multinivel tal como se ha hecho en distintos países.

2- Programas integrales de recalificación laboral: Expandir las capacidades del ITEC para ofrecer formación específica en instalación y mantenimiento de sistemas renovables, electromovilidad, eficiencia energética y economía circular .

3- Incentivos fiscales direccionados: Implementar beneficios tributarios para empresas que reconviertan su producción hacia tecnologías limpias, condicionados a la preservación y recalificación de su fuerza laboral.

4- Fondos de transición justa: Crear fondos específicos para financiar programas de reconversión productiva y laboral en comunidades y sectores más afectados por la descarbonización.

Utilizar el poder de compra gubernamental para crear demanda inicial de productos y servicios bajos en carbono, facilitando la transición del aparato productivo local.

La transición energética de Córdoba hacia una economía descarbonizada para 2033 representa tanto un desafío como una oportunidad histórica.

Tanto la provincia como la ciudad de Córdoba parten de una posición favorable, con liderazgo nacional en generación distribuida y biocombustibles, pero enfrenta el reto de transformar sectores tradicionales como el automotriz y garantizar que este proceso no genere perdedores netos entre su población trabajadora.

El escenario óptimo no sólo es deseable sino alcanzable si se implementan políticas integrales que contemplan la dimensión social de la transición.



Como veremos a lo largo de este informe y los próximos tres reportes la experiencia internacional demuestra que las regiones que han logrado transiciones energéticas exitosas son aquellas que han adoptado enfoques inclusivos y participativos .

Córdoba tiene la oportunidad de consolidarse como referente latinoamericano en transición justa, capitalizando su tradición industrial, capacidad innovadora y compromiso demostrado con las energías renovables.

El camino hacia 2033 requerirá coordinación entre actores, inversiones estratégicas y una visión clara de que la descarbonización y la prosperidad económica inclusiva pueden y deben avanzar juntas.

CAPÍTULO II EL CAMBIO DE PARADIGMA.

El cambio de paradigma energético que vive el mundo actual para algunos es producto de la necesidad de hacer frente al calentamiento global,⁸ para otros parte de la vocación por un planeta tratado como nuestra casa común⁹.

Esto tiene importantes repercusiones desde el punto de vista de los profundos cambios estructurales que han comenzado a experimentarse en las sociedades.

Ha dicho el Papa Francisco que tenemos el reto de conseguir garantizar la enorme cantidad de energía necesaria para todos, con métodos de explotación de los recursos que eviten producir desequilibrios ambientales que provoquen un proceso de degradación y contaminación que causaría un daño profundo a toda la humanidad de hoy y de mañana.

Así lo dijo en oportunidad de abrir la conferencia “Transición Energética y cuidado de nuestra casa común” cuando expresó que “La calidad del aire, el nivel de los mares, la consistencia de las reservas de agua dulce, el clima y el equilibrio de ecosistemas delicados, no pueden por menos que verse afectados por las formas con las que los seres humanos colmar su «sed» de energía, desgraciadamente, con grandes desigualdades.”

Agregó entonces que “Para saciar esta «sed» no es lícito aumentar la sed verdadera de agua, o la pobreza y la exclusión social. La necesidad de disponer de cantidades cada vez mayores de energía para el funcionamiento de las máquinas no puede satisfacerse al precio de envenenar el aire que respiramos. La necesidad de ocupar espacios para las actividades humanas no se puede realizar de una

⁸ <https://www.un.org/es/climatechange/net-zero-coalition>

⁹

https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2018/june/documents/papa-francesco_20180609_imprenditori-energia.html

manera que ponga seriamente en peligro la existencia de la nuestra y de otras especies de seres vivos en la Tierra.”

Su Santidad ya se había expresado en ese sentido en la Encíclica Laudato Si, al referirse al” «presupuesto falso de que existe una cantidad ilimitada de energía y de recursos utilizables, que su regeneración inmediata es posible y que los efectos negativos de las manipulaciones de la naturaleza pueden ser fácilmente absorbidos» (Carta Enc. Laudato si’, 106).”¹⁰

Las Naciones Unidas por su parte, vienen impulsando una adaptación del modelo productivo hacia una economía verde y limpia, en la que existen y existirán consecuencias de indudable calado para el mercado de trabajo en general y los trabajadores en particular.

La Unión Europea.

La Unión Europea constituye un actor central en materia climática, desde que ha adoptado como su objetivo principal el de convertirse en un continente climáticamente neutro hacia el año 2050.

Para tal objetivo, busca a la vez invertir en la transición energética y al mismo tiempo desarrollar lo que se denomina el proceso de transición justa para garantizar que nadie quede rezagado.

En este sentido, ha planteado experiencias como la Iniciativa de Regiones del Carbón en Transición¹¹ y la Plataforma de Transición Justa.

¹⁰

https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

¹¹

https://energy.ec.europa.eu/topics/carbon-management-and-fossil-fuels/eu-coal-regions-transition_en

La primera de ellas, parte de la base de que para garantizar que ninguna región, trabajador o comunidad quede atrás en la transición energética, la Comisión Europea lanzó en 2017 la Iniciativa de regiones carboníferas en transición (CRiT) para ayudar a mitigar las consecuencias sociales de la transición baja en carbono en las regiones de carbón, turba y esquisto bituminoso de la Unión Europea.

CRIT es un foro abierto que reúne a todas las partes relevantes, gobiernos locales, regionales y nacionales, empresas y sindicatos, ONG y el mundo académico para promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre las regiones carboníferas de la UE.¹²

La Iniciativa tiene mucho interés en involucrar a las partes interesadas internacionales y facilitar la colaboración entre las regiones de carbón de la UE y las regiones de otras partes del mundo.

Ejemplos de áreas de especialización específicas dentro de las regiones de carbón de la UE que se pueden presentar como buenas prácticas para nuestra Región incluyen:

- Gobernanza de la transición, incluidos planes y estrategias de transición nacionales y regionales
- Gestión de los desafíos del mercado laboral asociados con la transición
- Regeneración de terrenos abandonados
- Intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas entre regiones
- Aprovechamiento de la antigua infraestructura minera, por ejemplo para el turismo
- Capturando el patrimonio minero local a través de museos, festivales y eventos
- participación de la comunidad

Para el Banco Mundial, el carbón impulsó la revolución industrial, pero llenó el cielo de smog.

Actualmente, sigue siendo la fuente de energía predominante del mundo y una de las principales causas de las emisiones de gases de efecto invernadero que aumentan la temperatura del planeta.”

Según este organismo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático ha advertido que, si no se elimina gradualmente antes de 2040, el carbón empujará al mundo hacia una catástrofe.”¹³

Muchos países en desarrollo enfrentan graves déficits de energía que ponen en peligro su recuperación económica y afectan desproporcionadamente a los pobres.

Estos factores y los desafíos asociados con el cierre de los activos carboníferos y la reactivación de las comunidades que dependen del carbón siguen desacelerando la transición hacia fuentes de energía limpia.

La experiencia de Europa y Estados Unidos ha demostrado que el abandono del carbón como fuente de energía puede llevar décadas y presentar desafíos no solo económicos y laborales, sino también sociales y culturales.

Según Sharan Burrow, secretaria general de la Confederación Sindical Internacional, muchos Gobiernos y empresas han dialogado con los trabajadores para analizar la transición y han negociado un plan que incluye, entre otras cosas, una fecha para dejar atrás el carbón y los compromisos de los empleadores y los Gobiernos para llevar a cabo una transición justa.

¿En qué consiste una transición justa? En realidad, significa que se debe tener la confianza de saber que hay empleos, empleos y más empleos, porque si las

personas descubren que las abandonarán, que las dejan abandonadas como bienes abandonados, o, de hecho, que serán parte de comunidades abandonadas, la confianza simplemente desaparecerá”, afirmó Burrow.

Para lograr una transición justa para todos es necesario aplicar un enfoque que involucre a toda la sociedad y en el que se tenga en cuenta a una amplia gama de partes interesadas, entre ellas los Gobiernos, el sector privado, las comunidades, los círculos académicos y la sociedad civil.

La Plataforma de Transición Justa ayuda a los países y regiones de la UE a hacer una transición justa.

Se compone de un punto de acceso único y de un servicio de asistencia y presta un apoyo técnico y consultivo completo.

Las autoridades y los beneficiarios pueden acceder a la plataforma para encontrar todo lo que necesiten saber sobre los fondos, como las oportunidades que ofrecen, las actualizaciones normativas pertinentes o las iniciativas sectoriales específicas.

La Plataforma también promueve activamente el intercambio de buenas prácticas entre todas las partes interesadas, en particular a través de reuniones físicas y virtuales periódicas.¹⁴

Estos mecanismos que desarrollamos más adelante en mayo profundidad ilustran la importancia de la creación de espacios de diálogo entre los actores locales, las partes interesadas (stakeholders) y la UE para poder elaborar e implementar estrategias de transición justa que se adapten a cada región.

Asimismo, la UE, basándose en un método de abajo hacia arriba (bottom up) ha jugado un papel fundamental en la prestación de asistencia técnica, tal como el

¹⁴

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_es

ejemplo del Secretariado START, a fin de que las regiones puedan ellas mismas desarrollar e implementar dichas estrategias.

Principales hitos para la agenda internacional.

En 2009 la Transición Justa se incluyó por primera vez en las negociaciones de cambio climático en la COP-15 celebrada en Copenhague.

Durante el año 2012 en la Resolución “El Futuro que Queremos” adoptada en la Conferencia Rio+20, los Estados reconocieron la importancia de una transición justa, que incluya programas para ayudar a los trabajadores a adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado laboral.¹⁵

Por su parte en 2013 la 102 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT sentó las bases y principios para la transición justa, mediante la Resolución sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes.¹⁶

Más adelante en 2015 la Organización del Trabajo adoptó las Directrices de Política para una Transición Justa hacia Economías y Sociedades Ambientalmente Sostenibles para Todos, a propuesta de una reunión tripartita de expertos.

En el mismo año la COP21 adopta el Acuerdo de París, en cuyo preámbulo los Estados reconocen que “las Partes pueden verse afectadas no solo por el cambio climático, sino también por las repercusiones de las medidas que se adopten para hacerle frente” y tienen en cuenta “los imperativos de una reconversión justa (just transition en inglés) de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional”¹⁷

¹⁵

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>

¹⁶

<https://www.ilo.org/es/resource/record-proceedings/ilc/102/resolucion-sobre-el-desarrollo-sostenible-el-trabajo-decente-y-los-empleos>

¹⁷ <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

En ese momento la COP21 adopta un Programa de Trabajo que comprende la transición justa de la fuerza laboral, y la reacción del trabajo decente y empleos de calidad.

Por su parte tres años después en 2018 los gobiernos de 50 Estados suscribieron la Declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa en el marco de la COP24 en Katowice.¹⁸

El tema Futuro del Trabajo desarrollado por el G20 alemán en 2017 y profundizado por el G20 argentino en 2018 encara también la cuestión central del empleo.

LLegando a 2019, la 109 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT adopta la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo,¹⁹ en la que la Organización se compromete a orientar sus esfuerzos a asegurar una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental.

En 2019 la COP 25 de Chile, celebrada en Madrid, aprobó la Iniciativa sobre Acción Climática por el Empleo, en la que se asume el compromiso de garantizar una transición justa hacia una economía sostenible.

Mientras tanto en 2021 los gobiernos de 17 Estados suscribieron la declaración “Apoyando las Condiciones Internacionales para una Transición Justa” en el marco de la COP 26, Glasgow.²⁰

¹⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14545-2018-REV-2/es/pdf>

¹⁹ <https://www.ilo.org/es/node/8411/mision-e-impacto-de-la-oit/declaracion-del-centenario-de-la-oit-para-el-futuro-del-trabajo-2019>

²⁰ <https://www.un.org/es/climatechange/cop26>

Luego de esta se realizó la COP 27 en Egipto a fines de 2022 ²¹ que propuso trabajar con centro en las personas para adoptar medidas en ciertas cuestiones esenciales para hacer frente a la emergencia climática, que incluyen desde la reducción urgente de las emisiones de gases de efecto invernadero, el fortalecimiento de la resiliencia y la adaptación a las consecuencias inevitables del cambio climático, hasta el cumplimiento de los compromisos de financiación de la acción climática en los países en vías de desarrollo.

Durante el año 2023, se realizó la COP 28 de Dubai bajo el lema “la acción por el clima no puede esperar” que es relevante para nuestro país, y aún para la Región puesto que si bien las emisiones de Argentina son relativamente bajas en comparación con otros países (0,8% del total global de emisiones y puesto 49 de 198 países en emisiones per cápita), la matriz energética dependiente de combustibles fósiles y las emisiones de ciertos los sectores agroindustriales suponen desafíos significativos en términos de mitigación.

La COP29 en Bakú en noviembre de 2024 se centró en la financiación climática como eje central para catalizar la transición justa, reconociendo que la movilización de recursos es fundamental para que los países en desarrollo puedan implementar medidas de mitigación y adaptación.

Se negoció el Nuevo Objetivo Cuantitativo Colectivo (NCQG) con el fin de aumentar significativamente los flujos financieros hacia naciones vulnerables, aunque el acuerdo final de 300.000 millones de dólares anuales hasta 2035 generó debate sobre su suficiencia para abordar la magnitud de la crisis.

El Artículo 6 del Acuerdo de París fue punto clave para el desarrollo de mercados de carbono, buscando establecer un marco global que asegure la integridad ambiental y la protección de los derechos humanos en las transacciones de emisiones.

²¹ <https://www.un.org/es/climatechange/cop27>



La transparencia se erigió como un pilar fundamental, con énfasis en la presentación y actualización de los Informes Bienales de Transparencia (BTR) para fortalecer la rendición de cuentas y la confianza en el progreso climático global.

Se impulsó la adaptación al cambio climático mediante el Objetivo Global de Adaptación (GGA), creando indicadores para medir la resiliencia y priorizando el apoyo a los países más afectados, lo cual es esencial para una transición justa que proteja a las poblaciones vulnerables.

Si bien se avanzó en adaptación, la mitigación enfrentó obstáculos por la falta de compromisos concretos, evidenciando la necesidad de mayor ambición y acciones decisivas en la COP30 para alinear las trayectorias de emisiones con el límite de 1,5°C.

La equidad de género ganó terreno con la renovación del Programa de Trabajo de Lima, reconociendo la importancia crítica de la inclusión y la participación activa de mujeres, jóvenes y comunidades indígenas en la formulación e implementación de políticas climáticas.

El sector privado demostró un papel protagónico en la COP29, subrayando la necesidad de alianzas público-privadas para movilizar financiamiento climático, fomentar la innovación sostenible y adoptar estándares de reporte como GRI y SBTi para una mayor transparencia.

La colaboración entre el Pacto Mundial de la ONU y actores clave, como la CEOE y la Oficina Española de Cambio Climático, resaltó la importancia de integrar la financiación climática en la estrategia empresarial para impulsar una transición justa a nivel nacional e internacional.

Por su parte la COP30 a realizarse en Brasil en la ciudad de Belem en noviembre de este año se perfila como un momento crucial para traducir los compromisos financieros en acciones concretas, priorizando la conservación de ecosistemas

vitales como la Amazonía y fortaleciendo la cooperación global para acelerar la transición hacia un futuro sostenible.

Los combustibles fósiles representan hoy cerca del 60% de la generación de electricidad en la Argentina, porcentaje que se pretende reducir al 35% para 2030 mediante la expansión de las energías renovables, de acuerdo al Plan de Transición Energética presentado este año.

El sector energético es responsable del 45% de las emisiones del país.²²

La transición y nuestra Región.

Una particularidad de la región de América Latina y el Caribe es lo que CEPAL identifica como “una asimetría fundamental entre las emisiones y la vulnerabilidad”.

En efecto, en el mismo sentido al de las cifras que aportamos en el último párrafo del acápite anterior, para un trabajo reciente de CEPAL²³ “la región aporta un 8,3% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global, pero a la vez, debido a sus características geográficas, climáticas, socioeconómicas y demográficas, es especialmente vulnerable al impacto del cambio climático.”

Los autores del trabajo estiman que “al 2050 el costo económico del cambio climático en la región rondará el 1,5% y el 5% del producto interno bruto (PIB) regional actual. Desde una perspectiva laboral, el aumento esperado en la frecuencia, severidad e intensidad de los desastres naturales puede conducir a una pérdida significativa de empleos y productividad. Por lo tanto, se deben tomar medidas de adaptación decisivas para reducir los daños de manera anticipada en el empleo”.

²²

<https://chequeado.com/el-explicador/que-se-acordo-en-la-cop28-y-por-que-es-importante-para-la-argentina/>

²³

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/17411271-5b94-4e22-ac2e-83e75a2eb4ac/content>

La postura del organismo económico para la Región resalta que la histórica dependencia económica de los recursos naturales es otro aspecto para considerar.

El crecimiento económico y, por lo tanto, el mercado laboral de la región depende en gran medida de la explotación y exportación de materias primas, como metales, hidrocarburos y alimentos, razón por la cual el Presidente de Paraguay Santiago Peña, en la reunión de Dubai con claridad expresó que los países en vías de desarrollo “no podemos postergar nuestro desarrollo por existencias unilaterales que rozan la arbitrariedad,” en relación a la regla de la UE.

Similares mensajes fueron expresados por otros líderes de la región durante la conferencia.

Para lograr una transición justa, desde CEPAL opinan que “las iniciativas ambientales de los Estados destinadas a limitar la explotación de los recursos naturales deben evaluar sus posibles consecuencias negativas en el mercado laboral y minimizarlas. Por ejemplo, los países pueden implementar políticas que aseguren que los trabajadores afectados sean capacitados para desempeñarse en el sector de la energía renovable y así ser reubicados en trabajos verdes, o que, en caso de perder su trabajo, reciban una compensación justa.”

El futuro del empleo verde es prometedor, y reflejo de ello es que en el 2020 el empleo en energías renovables en todo el mundo alcanzó los 12 millones, frente a los 11,5 millones de 2019, según la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA).

Otra complejidad para nuestros países es la relativa a los altos índices de informalidad.

Una verdadera economía informal yuxtapuesta sobre la formal de manera indistinguible por momentos se nutre en su mayoría por trabajadores jóvenes, mujeres y grupos considerados vulnerables.

La informalidad hace que la transición justa se convierta en un desafío aún mayor puesto que las medidas que generalmente se toman para lograr este objetivo incluyen incentivos para atraer negocios verdes que crearían nuevos puestos de trabajo, junto con la implementación de programas de capacitación en empleos verdes para aquellos trabajadores que han perdido sus empleos.

CEPAL nos recuerda que “Si eso no es factible, también pueden incluir la posibilidad de jubilación anticipada o el pago de una compensación. Todas estas medidas generalmente se negocian con los sindicatos correspondientes y por tanto ninguna de ellas sería a primera vista aplicable a los trabajadores informales.”

Otra complejidad es la relacionada con la extrema pobreza y la desigualdad de ingresos.

Según las cifras cepalinas “En 2018, el 80% de los ingresos de la región se concentró en el 7% de la población. La desigualdad afecta a las poblaciones más vulnerables, como indígenas, mujeres y jóvenes, que se ven sometidas a altísimas tasas de desempleo.”

También hay deficiencias en los sistemas de capacitación.

Esa conclusión CEPAL la ilustra con las siguientes cifras: “El porcentaje de trabajadores que reciben algún tipo de formación media ronda el 15%, muy por debajo del 56% de media observado en los países de la OCDE. “

Además, los programas de capacitación de empleo suelen estar dirigidos a personas con mayores niveles de educación inicial y empleo formal a tiempo completo, dejando de lado a los más vulnerables.

En síntesis CEPAL indica que “el camino hacia una economía sostenible presenta enormes desafíos, pero bien administrado, con un enfoque de transición justa, puede constituir una oportunidad para la región. Dicho mecanismo no debe limitarse



sólo a responder las necesidades de quienes pierden su trabajo, sino también a generar nuevas oportunidades de empleo verde y de calidad para quienes actualmente están desempleados, inspirado en el principio del trabajo decente, con un enfoque de derechos humanos, basado en el diálogo social tripartito, promoviendo la formalidad, la igualdad de género, y considerando los jóvenes, comunidades locales, pueblos indígenas y en general a los grupos más vulnerables.”

Bajo esa óptica el organismo regional sostiene que que la región cuenta con sustento suficiente para caminar en la dirección propuesta y en ese sentido apunta a que la promoción del empleo verde es un objetivo compartido por casi todos los países de la región.

Por su parte, existe una clara tendencia a considerar el diálogo social y la participación pública, sea basado en el ampliamente ratificado Convenio sobre la Consulta Tripartita (Nº144) de la OIT, el Principio 10 de la Declaración de Río, y el Acuerdo de Escazú, o en última instancia en la legislación relativa al derecho sobre acceso a la información pública, cuya protección tanto ha enfatizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CAPÍTULO III LA CAF, EL BID, EL BANCO MUNDIAL, EL FMI SOBRE EL CAMBIO ENERGÉTICO Y EL MARCO DEL PNUD SOBRE LA TRANSICIÓN JUSTA.

En este capítulo estaremos haciendo un panorama general sobre los organismos de carácter multilateral económicos y financieros puesto que entendemos relevante comprender de manera profunda su accionar a fin de orientar las labores de conseguir financiamiento de la Secretaría de Administración Pública y Capital Humano para la Municipalidad de Córdoba.

La CAF en Transición Justa y Economía Circular: Análisis de Iniciativas y Estrategias (2021-2025)

La Corporación Andina de Fomento, ahora conocida como CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, ha establecido durante los últimos cuatro años un compromiso creciente con la promoción de modelos económicos sostenibles en la región latinoamericana, con especial énfasis en dos áreas fundamentales: la Transición Justa y la Economía Circular.

Este informe analiza detalladamente las iniciativas, publicaciones y estrategias desarrolladas por la CAF en estos ámbitos, revelando un enfoque multidimensional que busca transformar economías lineales tradicionales hacia modelos circulares resilientes y justos en el entendimiento que esta entidad multilateral sería el mayor aliado a buscar por parte de la Municipalidad de Córdoba.

La evidencia documental muestra que la institución ha evolucionado desde un enfoque inicial conceptual hacia la implementación de programas prácticos con financiamiento concreto, estableciendo alianzas estratégicas con actores clave y desarrollando marcos normativos que facilitan la adopción de estos modelos en diversos países de América Latina.



El análisis de la documentación demuestra que la CAF ha consolidado su posición como actor fundamental en la promoción de una agenda de desarrollo sostenible que integra consideraciones ambientales, sociales y económicas en la región.

-Contexto Institucional y Marco Conceptual Evolución del Enfoque de Sostenibilidad en la CAF

La CAF ha experimentado una notable evolución en su aproximación a los temas de sostenibilidad desde 2021, incorporando progresivamente los conceptos de Economía Circular y Transición Justa como pilares fundamentales de su estrategia institucional.

Así es que este banco ha redefinido su visión estratégica para alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, reconociendo la necesidad de transformar los modelos económicos tradicionales hacia unos más sostenibles e inclusivos.

En su documento "Estrategia de Sostenibilidad 2022-2026", la CAF establece explícitamente su compromiso con la promoción de economías más circulares y la garantía de que las transiciones hacia modelos bajos en carbono sean socialmente justas e inclusivas.

Esta evolución refleja un cambio paradigmático en la institución, que ha pasado de considerar la sostenibilidad como un aspecto complementario a convertirla en un eje transversal de todas sus operaciones y programas.

La transformación institucional se evidencia también en la creación de unidades especializadas y la asignación creciente de recursos técnicos y financieros destinados específicamente a impulsar iniciativas de Economía Circular y Transición Justa en la región latinoamericana.

-Definición y Alcance de la Economía Circular en el Marco de la CAF



Para la CAF, la Economía Circular constituye un modelo económico regenerativo por diseño que busca aprovechar el crecimiento económico del consumo finito de recursos, promoviendo la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía.

Esta conceptualización se articula en torno a tres principios fundamentales que guían las intervenciones de la institución: eliminar residuos y contaminación desde el diseño, mantener productos y materiales en uso durante el mayor tiempo posible, y regenerar los sistemas naturales.

El alcance de este enfoque en la CAF trasciende la mera gestión de residuos para abarcar todo el ciclo económico, desde la extracción de materias primas y el diseño de productos hasta los patrones de consumo y la recuperación de materiales.

Con el objetivo de operacionalizar este concepto, la CAF ha desarrollado marcos metodológicos propios que permiten cuantificar y evaluar la circularidad de proyectos e inversiones, estableciendo indicadores específicos que facilitan la medición de impactos y resultados.

Bajo esta definición conceptual ha permitido a la institución transversalizar la Economía Circular en diversos sectores prioritarios para la región, como infraestructura, agua, energía, manufactura y desarrollo urbano.

-Enfoque de Transición Justa en las Políticas de la CAF

La CAF ha adoptado un enfoque integral de Transición Justa, entendiéndose como el proceso de transformación hacia economías ambientalmente sostenibles que incorpora consideraciones de justicia social y bienestar para todos los grupos afectados.

Este concepto, desarrollado en documentos institucionales como "Transición energética justa: Un Marco conceptual para la Región" , enfatiza la necesidad de que los procesos de descarbonización y adaptación al cambio climático contemplen dimensiones sociales y laborales.

CAF ha financiado en Argentina varios proyectos clave vinculados a la transición energética, enfocados en infraestructura, combustibles más limpios, energía renovable y mitigación del cambio climático.

A continuación, se detallan los principales proyectos identificados en fuentes oficiales recientes de la propia CAF:

1. Reversión del Gasoducto Norte

El monto de este proyecto es de USD 540 millones de financiamiento CAF (de un total de USD 740 millones de inversión)

Permite transportar gas natural desde Vaca Muerta hacia el centro y norte del país, beneficiando a hogares e industrias y habilitando futuras exportaciones a mercados internacionales como Brasil.

Considerado por CAF como una pieza clave en la estrategia de transición energética justa y desarrollo sostenible, al facilitar el acceso a una fuente energética de menor emisión respecto a otros combustibles fósiles y fortalecer la seguridad energética nacional

2. Proyecto “Nuevas Especificaciones de Combustibles” (NEC) de YPF

En cuanto a este proyecto que busca el financiamiento para mejoras en los complejos industriales de La Plata y Luján de Cuyo, permitiendo la producción de combustibles ultra bajos en azufre y la ampliación de la capacidad de refinación, la visión de CAF es que en cuanto a impacto en transición energético con él se promueve el cambio tecnológico hacia motores menos contaminantes, reduce las emisiones de dióxido de azufre y genera empleo.

CAF lo destaca como ejemplo de su agenda de transición energética justa, contribuyendo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible .

La movilización de recursos alcanza a USD 375 millones (Tramo A: USD 50 millones CAF; Tramo B: USD 325 millones movilizados de capital privado)

3. Proyectos verdes y seguridad energética con Pan American Energy (PAE)

El Monto de este proyecto es de USD 300 millones (Tramo A: USD 30 millones CAF; Tramo B: USD 270 millones movilizados de capital privado).

Según lo describe CAF se trata de un apoyo al plan de inversiones de PAE, incluyendo intervenciones para mitigación del cambio climático, seguridad energética y fortalecimiento de la cadena de valor de PYMEs.

La institución financiera resalta el componente de mitigación climática y el fortalecimiento del sistema energético argentino, alineado con la transición energética y la sostenibilidad.

4. Energía Renovable: Parques Eólicos Chubut Norte y Villalonga

Se trata de Proyectos eólicos que suman 80,55 MW de capacidad instalada, adjudicados bajo el plan RenovAr que aportan a la diversificación de la matriz energética argentina hacia fuentes más limpias y renovables

Además de estos proyectos, CAF ha participado en financiamiento y cooperación técnica para formación y desarrollo de capacidades en temas energéticos, pero los proyectos mencionados son los de mayor envergadura y visibilidad pública en relación con la transición energética en Argentina.

En todos los casos, CAF enfatiza el enfoque de transición energética justa, seguridad energética, sostenibilidad y reducción de emisiones como ejes de su intervención.

Por otro lado, CAF ha desarrollado diversas acciones de apoyo a la economía circular en países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), principalmente a través de alianzas, eventos, redes y acuerdos estratégicos, aunque no se identifican en los últimos años proyectos de financiamiento concretos de economía circular a gran escala en estos países.

Dentro de las principales iniciativas y acciones documentadas por la propia CAF podemos citar la Alianza CAF-Tetra Pak (2025), por la cual en enero de este año firmó un memorando de entendimiento con Tetra Pak para promover la economía circular en América Latina y el Caribe.

El acuerdo está enfocado en el desarrollo de soluciones sostenibles, especialmente en reciclaje y gestión eficiente de residuos, con énfasis en la recolección de materiales reciclables y su incorporación a cadenas de valor.

Incluye intercambio de conocimientos, mejores prácticas y la identificación de oportunidades de financiamiento y asistencia técnica para proyectos de economía circular en la región, lo que abarca a los países del Mercosur ²⁴

Por otro lado en relación con las naciones del Cono Sur, CAF ha ratificado y reafirmado en varias cumbres su alianza estratégica con el Mercosur, destacando el desarrollo sostenible, la acción climática y la economía circular como áreas prioritarias de cooperación.

Se enfatiza la colaboración en integración física, energética y digital, y en la promoción de modelos productivos sostenibles, lo que incluye la economía circular como parte de la agenda de desarrollo regional ^{25 26}.

²⁴

<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-y-tetra-pak-impulsaran-la-economia-circular-en-america-latina-y-el-caribe/>

²⁵ <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-ratifica-su-alianza-estrategica-con-el-mercosur/>

²⁶

<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-reafirma-su-apoyo-al-mercosur-en-la-lxiv-cumbre-de-jefes-de-estado-y-estados-asociados/>

Asimismo podemos citar la Red de BiodiverCiudades de CAF (2024) a la que ha dado impulso y por la cual ciudades del Mercosur como Montevideo y Canelones (Uruguay), Rosario, Tandil y Esteban Echeverría (Argentina), y Asunción (Paraguay) se unieron a la Red.

Esta red promueve el desarrollo urbano sostenible, la infraestructura verde, la gestión eficiente de recursos y la preservación de ecosistemas urbanos, todos principios alineados con la economía circular.

La adhesión implica el compromiso de estas ciudades con modelos de desarrollo local que equilibren crecimiento económico y sostenibilidad ambiental, integrando prácticas circulares en la gestión urbana ²⁷ de la cual ya forma parte la ciudad de Córdoba así como otras localidades de la provincia.

CAF ha manifestado en foros y cumbres su disposición a brindar asistencia técnica y apoyo a los países del Mercosur para el diseño e implementación de políticas y proyectos de economía circular.

En particular para esta institución hay una serie de oportunidades económicas para Argentina en el tratamiento de residuos.

Partiendo de la base de que hay un cambio de paradigma CAF reconoce el desafío global del manejo de residuos sólidos, impulsado por el aumento de la población, la urbanización y los patrones de consumo ineficientes.

En ese sentido destaca la urgencia de transitar hacia un modelo de economía circular, donde los residuos se valorizan como recursos, para mitigar el agotamiento de los recursos naturales.

27

<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/ciudadades-del-mercosur-se-unen-a-la-red-de-biodiverciudades-de-caf-para-impulsar-el-desarrollo-urbano-sostenible/>



Bajo ese orden de ideas promueve la implementación de tecnologías innovadoras en el manejo de residuos como un paso crucial para combatir el cambio climático.

De tal manera, identifica la necesidad de mejorar la gestión de residuos en América Latina y el Caribe, donde aún prevalece la disposición final sobre el aprovechamiento.

Así, reconoce el potencial de la región en la minimización, reutilización y reciclaje de residuos, lo que representa una oportunidad de inversión.

CAF propone una investigación para identificar y evaluar tecnologías de gestión de residuos exitosas en países desarrollados, con potencial de replicabilidad en América Latina y el Caribe

Se enfoca en tecnologías relacionadas con el manejo de residuos orgánicos, aprovechamiento energético, RAEE y reciclaje de materiales específicos y resalta la importancia de considerar la gestión de residuos dentro del contexto del cambio climático, los ODS y la economía circular.

Esta posición de CAF también se encarga de subrayar la necesidad de fortalecer los marcos legales e institucionales en ALC para una gestión eficiente de los residuos y advierte sobre las limitaciones en la región, como la falta de financiamiento, infraestructura y sistemas de costeo adecuados.

En sus publicaciones oficiales destaca la importancia de la jerarquía de residuos (prevención, minimización, reutilización, reciclaje, recuperación de energía, disposición final) sobre lo cual volveremos más adelante.

CAF impulsa la adopción de tecnologías como la digestión anaerobia, waste to energy, tratamiento mecánico biológico y reciclaje y promueve la implementación de sistemas de recolección y separación en la fuente para optimizar el aprovechamiento de los residuos.



Reforzando el costado social destaca la importancia de la participación de múltiples actores (gobierno, sector privado, sociedad civil) para una gestión integral de los residuos y subraya la relevancia de la educación y la concientización ciudadana para lograr una gestión de residuos más efectiva.

En apretada síntesis podríamos decir que CAF entiende que la transición hacia una economía circular en la gestión de residuos ofrece oportunidades para el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático en la región.

Más arriba hemos mencionado que este organismo multilateral puede ser un aliado estratégico para la Municipalidad de Córdoba en este trayecto de transición energética justa, es decir, haciendo tanto las acciones de remediación como las de adaptación social.

Bajo esa óptica nos gustaría señalar que CAF se encuentra financiando a distintas ciudades y provincias, ha destinado cerca de USD 5.000 millones en los últimos seis años a proyectos orientados a gobiernos locales en América Latina, incluyendo Argentina, con foco en provincias y municipios.

Estas operaciones buscan reducir desigualdades, mejorar servicios básicos, infraestructura, logística, acceso a la vivienda, transporte, y enfrentar desafíos ambientales y sociales.

Una reciente operación de Préstamo a la Provincia de Santa Fe ha incluido aproximadamente USD 150 millones con destino a un Programa integral de logística urbana y metropolitana del Gran Rosario, para mejorar la competitividad provincial y la calidad de vida en áreas congestionadas.

La Actividad del BID en Transición Justa y Economía Circular: Análisis de Iniciativas y Publicaciones (2021-2025)



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha intensificado su actividad en dos áreas fundamentales para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe: la transición justa hacia economías bajas en carbono y la promoción de la economía circular.

Este informe analiza exhaustivamente las contribuciones del BID en estos campos durante el período 2021-2025, basándose exclusivamente en documentos producidos por la institución.

-Contexto y marco conceptual

América Latina y el Caribe enfrenta el desafío de transformar sus economías para cumplir con el Acuerdo de París, que busca limitar el calentamiento global a 1.5°C por encima de los niveles preindustriales para 2050.

Esta transición hacia cero emisiones netas, aunque beneficiosa a largo plazo, implica cambios profundos en las estructuras socioeconómicas que podrían generar ganadores y perdedores si no se gestionan adecuadamente²⁸.

Simultáneamente, la región mantiene un modelo económico predominantemente lineal (extracción-producción-disposición), con menos del 1% de sus materiales siendo reutilizados o reciclados, cifra por debajo del promedio global del 7.2%²⁹.

-Transición Justa: Enfoques y Acciones del BID

Conceptualización de la Transición Justa

El BID conceptualiza la transición justa desde dos dimensiones principales: resultados y procesos.

²⁸ <https://publications.iadb.org/es/hacia-una-transicion-justa-en-america-latina-y-el-caribe>

²⁹ <https://blogs.iadb.org/agua/es/descubre-el-futuro-circular-de-america-latina-y-el-caribe/>

El resultado esperado es la "reubicación y readaptación de todos los actores que se hayan visto afectados por el cambio en el modelo productivo", mientras que el proceso debe ser inclusivo, con participación de todos los agentes sociales para lograr la mayor aceptación posible.

Esta transición requiere un diálogo social como proceso fundamental, donde el gobierno garantiza que todos los actores implicados formen parte del diseño, planificación e implementación de medidas concretas.

Impactos y Desafíos Identificados

El BID ha identificado diversos impactos sociales asociados con la transición a cero emisiones netas, incluyendo:

- Transformaciones en puestos de trabajo y habilidades requeridas
- Impactos en hogares y comunidades
- Desafíos para la estabilidad fiscal
- Retos para la economía política³⁰

La institución advierte que si la transición no se gestiona adecuadamente, podría exacerbar la desigualdad y la exclusión en la región.

Programas e Iniciativas Concretas

1. Programa de Apoyo a la Transición Energética Justa en Chile

Este programa, aprobado en junio de 2022 con una inversión de 300 millones de dólares, busca apoyar la transición energética justa, limpia y sostenible de Chile

³⁰ <https://publications.iadb.org/es/hacia-una-transicion-justa-en-america-latina-y-el-caribe>

mediante el perfeccionamiento del marco regulatorio e institucional del sector energético. Se estructura como un préstamo programático (PBP) que ayuda al país a cumplir sus compromisos climáticos mientras asegura una transición inclusiva.

2. Clima de la oferta

Este mecanismo innovador recompensa a los países que invierten en capacidades necesarias para acceder a financiamiento en mercados de deuda temática y verde a escala compatible con compromisos nacionales en materia de clima y naturaleza. Colombia se convirtió en el primer país beneficiario de este programa, que ofrece un reembolso del 5% sobre el costo de financiamiento tras verificar el cumplimiento de indicadores clave de desempeño.

3. NDC Invest

Esta plataforma proporciona apoyo técnico y financiero a países de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos climáticos del Acuerdo de París. Ofrece tres productos principales:

- Diseño de Estrategias a Largo Plazo para cero emisiones netas
- Diseño de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional ambicioso
- Diseño de planes de inversión y estrategias financieras.³¹

4. Apoyo a la Transición Energética en Argentina

El BID está apoyando la elaboración del Plan de Transición Energética en Argentina y fortaleciendo las capacidades de planificación del sector energético para contribuir al cumplimiento de objetivos climáticos.

31

<https://publications.iadb.org/es/ndc-invest-apoyando-politicas-y-finanzas-climaticas-transformadoras>

-Economía Circular: Impulso y Desarrollo Regional

Potencial Transformador para la Región

Según el informe "Circularity Gap Report América Latina y el Caribe" promovido por la Coalición de Economía Circular de ALC, la transición hacia una economía circular podría:

- Reducir la huella de carbono de la región en aproximadamente un tercio (34%)
- Disminuir las emisiones del sector LULUCF (uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura) en un 57%
- Crear 8,8 millones de nuevos empleos formales en sectores clave como la industria agroalimentaria, construcción, transporte y gestión de residuos [3](#)

Gestión de Residuos y Valorización

El BID reconoce que en América Latina y el Caribe existe una tendencia predominante a eliminar los residuos mediante disposición final en rellenos sanitarios y botaderos a cielo abierto, mientras que la implementación de tecnologías de valorización es aún incipiente.

Para impulsar este cambio, el banco ha desarrollado:

1. Hub de Residuos Sólidos y Economía Circular : Sistema regional de consulta pública con datos abiertos y estadísticas sobre gestión de flujo de materiales,

residuos sólidos y economía circular³².

2. Evaluación Regional de Flujo de Materiales : Evaluación que abarca 14 indicadores de gestión para caracterizar el estado del sector en la región desde distintas perspectivas, incluyendo disponibilidad de datos, oferta y utilización de materiales, emisiones de GEI y avances en los ODS 11.6 y 12.5³³.
3. Lineamientos Sectoriales para la Gestión de Residuos Sólidos : Herramienta que alinea la cadena de gestión de residuos con aspectos relacionados con el flujo de materiales, cambio climático, ODS y economía circular³⁴.

Transformación Digital para la Economía Circular

El BID identifica la digitalización como un componente crucial para avanzar hacia la economía circular.

En su publicación "Transformación digital de la gestión de residuos sólidos" (2024), destaca cómo las tecnologías inteligentes de residuos (SWT), la Inteligencia Artificial, Internet de las Cosas y el análisis de datos pueden transformar la gestión integral de residuos sólidos, mejorar la eficiencia y apoyar prácticas operativas sostenibles .

32

<https://publications.iadb.org/es/diagnostico-sobre-la-disponibilidad-de-informacion-y-estadisticas-de-la-gestion-integral-de>

33

<https://publications.iadb.org/es/evaluacion-regional-de-flujo-de-materiales-residuos-solidos-municipales-para-america-latina-y-el>

34

<https://publications.iadb.org/es/lineamientos-sectoriales-para-la-gestion-de-residuos-solidos-y-el-avance-hacia-la-economia-circular>

El documento analiza casos de éxito en Argentina, Colombia y Ecuador donde estas herramientas han mejorado la toma de decisiones, la eficiencia operativa y la calidad del servicio en la gestión de residuos.

-Estudios de Casos y Experiencias Nacionales

Uruguay: De Residuos a Recursos

El BID publicó una serie titulada "Aportes para impulsar la economía circular y mejorar la gestión de los residuos sólidos en Uruguay", que incluye cinco documentos temáticos abordando:

- Articulación de aspectos ambientales, sociales y económicos.
- Gestión de residuos de construcción y demolición.
- Reciclaje inclusivo y formalización de clasificadores de residuos
- Regionalización de rellenos sanitarios
- Gestión de residuos resiliente frente a emergencias sanitarias³⁵

Integración entre Transición Justa y Economía Circular

El BID está promoviendo la convergencia entre transición justa y economía circular, reconociendo que ambos conceptos son complementarios para lograr un desarrollo sostenible en la región.

Cadenas de Valor Sustentables

35

<https://publications.iadb.org/es/de-residuos-recursos-articulando-lo-ambiental-lo-social-y-lo-economico>



En su documento "Cadenas de valor sustentables: oportunidades y desafíos de integración productiva y descarbonización" (2023), el BID sugiere que la descarbonización no solo implica reducir emisiones, sino replantear la producción y el consumo, priorizando un modelo de economía circular con prácticas como reciclaje y reutilización.

Este enfoque permite integrar objetivos de sostenibilidad ambiental con desarrollo económico inclusivo.

Marco de Transición Verde

BID CLIMA se fundamenta en el Marco de Transición Verde, un enfoque que considera las capacidades sectoriales nacionales específicas para definir objetivos ambiciosos pero realistas en materia ambiental.

Utilizar este marco permite alinear las estrategias de descarbonización con políticas de inclusión social y desarrollo económico.

Gobernanza e Institucionalidad para la Transición

El BID reconoce que la transición energética orientada a la descarbonización debe acompañarse de una transformación de las instituciones políticas de la región, diferenciando entre Estados productores de petróleo y de minerales estratégicos.

Las instituciones políticas identificadas claves incluyen:

1. La propiedad pública sobre yacimientos
2. Mecanismos de captura del ingreso extractivo por el Estado mediante regalías
3. Mecanismos de captura del ingreso extractivo mediante tributos



4. Ordenación y supervisión de operadores extractivos

5. Gestión directa de actividades extractivas por el Estado

El diagnóstico de estas instituciones permite definir matrices de riesgo y diseñar políticas que fortalezcan la capacidad institucional para implementar políticas climáticas efectivas.

-Recomendaciones y Acciones Propuestas por el BID

Para la Transición Justa

El BID recomienda que los gobiernos de la región:

1. Aseguren que la transición sea justa y sus beneficios se distribuyan equitativamente
2. Eviten impactos negativos o introduzcan políticas para reducirlos y compensarlos, especialmente para hogares de menores ingresos.
3. Garantizan que todos los agentes implicados forman parte del diseño, planificación e implementación de medidas concretas.
4. Profundicen la cooperación y coordinación entre gobierno central, gobiernos locales y agentes sociales

Para la Economía Circular

El BID sugiere:



1. Desarrollar políticas públicas e instrumentos que fomenten tecnologías de valorización de residuos.
2. Impulsar la transformación digital de la gestión de residuos sólidos
3. Fortalecer los sistemas de información y estadísticas sobre flujos de materiales.
4. Implementar metodologías para definir estrategias de valorización mediante análisis costo-beneficio y multicriterio

El BID ha desarrollado un robusto cuerpo de conocimiento y herramientas para apoyar la transición justa y la economía circular en América Latina y el Caribe durante el período 2021-2025.

Sus publicaciones analizan sistemáticamente los desafíos específicos de la región y proponen soluciones adaptadas a cada contexto nacional y local.

La institución reconoce que alcanzar cero emisiones netas puede significar importantes beneficios financieros netos para la región (estimados en un 1% del PIB para 2030), pero enfatiza que estos beneficios solo se materializarán si las transiciones son inclusivas y equitativas.

Simultáneamente, la adopción de modelos circulares en sectores clave como el agroalimentario y manufacturero podría generar millones de empleos formales y reducir significativamente la huella ambiental regional.

El desafío para los próximos años será traducir este conocimiento en acciones concretas que transformen las economías regionales mientras aseguran prosperidad compartida y sostenibilidad ambiental.

La Actividad del Banco Mundial en Transición Justa y Economía Circular: Un Análisis de Documentos Oficiales (2021-2025)

La transición hacia una economía más sostenible y baja en carbono representa uno de los mayores desafíos globales actuales para el Banco Mundial que se ha afincado en un papel destacado en el apoyo a esta transición, desarrollando marcos conceptuales, herramientas financieras e iniciativas que buscan equilibrar los objetivos ambientales con las necesidades sociales y económicas.

Este informe examina las principales actividades del Banco Mundial en materia de Transición Justa, basándose exclusivamente en documentos oficiales publicados entre 2021 y 2025.

-El Marco Conceptual de la Transición Justa del Banco Mundial

El Banco ha desarrollado una comprensión integral del concepto de "transición justa", que ha evolucionado desde sus raíces en el movimiento sindical hasta convertirse en un marco más amplio para abordar los aspectos sociales, económicos y ambientales de la transición hacia una economía baja en carbono.

El concepto de transición justa, según el Banco Mundial, se fundamenta en principios de justicia social que incluyen "respeto y dignidad para grupos vulnerables, creación de empleos decentes, protección social, derechos laborales, equidad en el acceso y uso de la energía, y diálogo social y consulta democrática con las partes interesadas relevantes" mientras se gestionan los efectos de la transición hacia economías verdes y limpias .

Este enfoque se basa en tres dimensiones de justicia que convergen en la literatura sobre transición justa:

1. Justicia distributiva : asegurar que los beneficios y las cargas de las transiciones se compartan de manera equitativa entre todos los interesados.

2. Justicia procesal : garantizar procesos inclusivos, transparentes y equitativos en la toma de decisiones.
3. Justicia restaurativa: abordar las desigualdades a través del empoderamiento económico y social³⁶.

En 2024, el Banco Mundial dio un paso significativo al desarrollar la "Taxonomía de Transición Justa", un marco diseñado para categorizar y definir actividades de inversión que contribuyen a hacer que la transición sea más inclusiva y equitativa.

Esta taxonomía representa una innovación importante para guiar las inversiones que apoyan una transición justa desde el carbón y ha generado un interés significativo entre las partes interesadas.

Para este organismo “el reto para los responsables de la toma de decisiones es garantizar que esta transición sea justa”, es decir, que priorice tanto el medio ambiente como las necesidades de los trabajadores y las comunidades afectadas por el abandono del carbón.

Lo que busca en definitiva el Banco es que los resultados sociales positivos de una transición justa al carbón incluyan la creación de empleo y la capacitación, el impulso a la seguridad energética y la promoción de la diversificación económica para un futuro post carbón.

La Taxonomía de Transición Justa: Una Herramienta Innovadora

36

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099120124204540572/pdf/P1760591ef02bb0381a2ce1fa613feb6ce4.pdf>

La Taxonomía de Transición Justa del Banco Mundial, publicada en 2024, surgió como respuesta a la necesidad de incorporar mejor los aspectos sociales en los instrumentos financieros sostenibles y verdes.³⁷

El documento aborda la complejidad derivada de las múltiples definiciones de "transición justa" y busca proporcionar claridad sobre las actividades económicas elegibles que pueden financiarse para lograr los objetivos deseados³⁸.

Actualmente, la taxonomía identifica 57 actividades económicas alineadas con la Transición Justa, distribuidas en tres pilares fundamentales:

- 1- Acuerdos de gobernanza
- 2- Personas y comunidades
- 3- Reutilización de tierras y activos³⁹

Este marco no está diseñado como un documento estático sino como un "documento vivo" que puede actualizarse continuamente para asegurar la alineación con las prioridades globales de sostenibilidad en evolución y los últimos avances tecnológicos.

La taxonomía se presentó durante la COP29 en Azerbaiyán, incluyendo mesas redondas en el Diálogo de Alto Nivel sobre Catálisis de Inversiones para la Transición Justa y un evento sobre "Financiando el 'Justo' en la Transición Justa".

-Dimensiones Sociales y Humanas de la Transición Justa

³⁷

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/4170363805a08d5eaca17fbd62db45d2-0340012024/world-bank-just-transition-taxonomy-2024>

³⁸

<https://blogs.worldbank.org/en/energy/workers-and-communities-affected-by-the-shift-away-from-coal>

³⁹

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/4170363805a08d5eaca17fbd62db45d2-0340012024/original/World-Bank-Just-Transition-Taxonomy-2024.pdf>

El Banco Mundial ha enfatizado que una transición justa debe ir más allá de las consideraciones económicas y laborales, a dimensiones sociales más amplias.

A pesar de que históricamente se ha puesto un énfasis comparativamente menor en las consecuencias sociales de las transiciones hacia la sostenibilidad, existe un reconocimiento creciente de la importancia de la justicia más allá de lo económico .

-Capital Humano y Transición Verde

Durante las Reuniones de Primavera de 2023, el Banco Mundial organizó un Cónclave Ministerial sobre "Inversión en Capital Humano para Acelerar la Transición Verde".

Este evento destacó que:

1. Las inversiones en capital humano son fundamentales para ayudar a las personas a adaptarse a los impactos climáticos y desarrollar resiliencia.
2. Garantizar una transición exitosa y justa hacia una economía baja en carbono requiere equipar a las personas para que formen parte de las soluciones climáticas y se beneficien de las oportunidades emergentes⁴⁰ .

El evento enfatizó la importancia de mantener el espacio fiscal para proteger inversiones esenciales en capital humano, desarrollar programas de protección social y gestión de riesgos de desastres adaptados al clima, y crear sistemas de salud y educación más resistentes.

-Comunidades y Trabajadores en la Transición del Carbón



El Banco Mundial, tal como adelantamos más arriba ha desarrollado un marco "3x3" para abordar los impactos socioeconómicos y ambientales de los cierres de minas de carbón, que comprende tres pilares principales:

- 1- Sistemas de gobernanza
- 2- Apoyo a personas y comunidades
- 3- Recuperación ambiental

En su publicación sobre las bases fundantes del aspecto social de la transición hacia economías descarbonizadas sobre el pilar "Personas y comunidades" enfatiza que para ser socialmente sostenible, una transición justa del carbón debe tener en cuenta tanto los impactos sociales directos como los indirectos, y ser receptiva a las necesidades, prioridades y visión de futuro de las comunidades más amplias.

-El Papel de la Financiación y la Regulación en la Transición Justa

Por su rol financiero obviamente el Banco Mundial ha analizado en profundidad las implicaciones financieras y regulatorias de la transición justa.

En un documento publicado por Pietro Calice y Dimitri G. Demekas, se examinan las cuestiones relacionadas con los bancos centrales y los reguladores financieros en el contexto de la transición justa .

El documento señala que, aunque no hay estimaciones globales del costo total de una transición justa lejos del carbón, es cierto que una transición energética sostenible requerirá miles de millones de dólares en financiamiento.

Basándose en los crecientes compromisos del Banco Mundial con países clientes dependientes del carbón, se están planteando preguntas sobre qué tipos de actividades de transición deben ser financiadas por el sector público frente a las que deben ser asumidas por el sector privado.

Entre las cuestiones críticas que se debaten están:

- ¿Debería considerarse la remediación y reutilización de tierras mineras como un bien público?
- ¿Deberían las empresas mineras y de servicios públicos contribuir a la recapacitación y reconversión de los empleados?
- ¿Quién debería cubrir las medidas de protección social para los subcontratistas y las empresas asociadas a la cadena de valor del carbón?
- ¿Existe un punto en el que la financiación del sector público y privado pueda converger mejor para lograr mayores resultados en la Transición Justa? ⁴¹

-Iniciativas y Apoyo a Países en Transición

El Banco ha implementado varias iniciativas para apoyar a los países en su transición hacia energías limpias.

La iniciativa "Transición Justa para Todos" coloca a las personas y comunidades en el centro de la transición, trabajando con las partes interesadas para crear los planos necesarios.

Un elemento esencial del enfoque del Banco Mundial es el reconocimiento de que "una transición justa exige solidaridad internacional: debemos apoyar a los países en hacer el cambio", como señaló el Ministro belga de Desarrollo en línea con otros funcionarios y sindicalistas en reuniones de primavera del Banco en 2021.

En el contexto de la transición a una economía sin carbón, el Banco Mundial ha enfatizado que apoyar a los países en su transición hacia energías limpias es



fundamental para su misión de poner fin a la pobreza e impulsar la prosperidad compartida en un planeta habitable.

El desafío para los tomadores de decisiones es garantizar que esta transición sea "justa", es decir, que priorice tanto el medio ambiente como las necesidades de los trabajadores y las comunidades afectadas por el alejamiento del carbón.

-Los Informes sobre Clima y Desarrollo por País (CCDR)

Durante el diálogo entre el entonces Presidente del Banco Mundial, David Malpass, y el Ministro Sarr, se destacó el uso de los Informes sobre Clima y Desarrollo por País (CCDR) como una clave herramienta para ayudar a los países a encontrar sus vías de mayor impacto en mitigación y adaptación.

Para ese momento, se habían completado 25 informes y se planeaban otros 41 países.

Estos informes proporcionan evidencia crucial que puede guiar los esfuerzos de resiliencia y hacer que las inversiones en capital humano sean más efectivas.

Por ejemplo, el CCDR de Bangladesh reveló que las áreas más expuestas a peligros naturales habían experimentado disminuciones más lentas de la pobreza .

Conclusiones y Perspectivas Futuras.

La actividad del Banco Mundial en el ámbito de la Transición Justa se ha intensificado notablemente en los últimos años, desarrollando marcos conceptuales, herramientas financieras e iniciativas que buscan equilibrar los objetivos ambientales con las necesidades sociales y económicas.

La publicación de la Taxonomía de Transición Justa en 2024 representa un hito importante en estos esfuerzos, proporcionando un marco estructurado para guiar las inversiones.



El Banco Mundial ha adoptado un enfoque multidimensional para la transición justa, que abarca aspectos sociales, económicos y ambientales, reconociendo que una transición verdaderamente justa debe ir más allá de las consideraciones laborales y económicas inmediatas.

Este enfoque refleja un compromiso con los principios de justicia distributiva, procesal y restaurativa.

-Actividad del FMI en Transición Justa y Economía Circular (2021-2025)

Según el FIM “El cambio climático representa una grave amenaza para el crecimiento y la prosperidad a largo plazo, y tiene un impacto directo en el bienestar económico de todos los países.”

Este organismo de Bretton Woods desempeña un papel fundamental guiando a sus miembros a implementar políticas fiscales y macroeconómicas que ayuden a abordar estos desafíos relacionados con el clima.

En los últimos años ha profundizado su principal visión “macro” y está integrando los riesgos y las oportunidades relacionados con el clima en su asesoramiento.

Ha comenzado a integrar las consideraciones climáticas en su actuación bilateral y multilateral, el desarrollo de capacidades y los préstamos.

También colabora cada vez más con otras organizaciones en cuestiones climáticas.

A través de su trabajo analítico, el FMI ha examinado cuestiones de política tales como un precio internacional mínimo del carbono, la transición a una economía verde, los ajustes fronterizos del carbono, la ampliación del financiamiento climático privado en las economías de mercados emergentes y en desarrollo, el fortalecimiento de la arquitectura de información climática, las políticas fiscales para apoyar la adaptación y la inversión pública verde y la gestión financiera pública.



En los últimos años el FMI ha incrementado su atención a temas de transición justa y economía circular en el contexto de la lucha contra el cambio climático y la transformación de los modelos económicos.

-Transición Justa

Según los documentos propios del FMI que iremos citando, la transición justa se refiere, al igual que el resto de los organismos a la transformación hacia una economía baja en carbono que sea inclusiva y equitativa para los trabajadores y comunidades afectadas por el cambio estructural.

El FMI ha abordado este concepto principalmente en el marco de sus análisis sobre políticas climáticas, reformas fiscales verdes y el impacto social de la descarbonización.

-Principales líneas de acción y análisis del FMI:

En primer lugar se encuentra la Estrategia que rige hasta el año 2027 del FMI, adoptada en el 2021, ella puede resumirse bajo esta línea de razonamientos:

- El cambio climático representa uno de los desafíos de política macroeconómica y financiera más críticos para los miembros del FMI en las próximas décadas.
- El calentamiento global afecta la productividad, el crecimiento, las posiciones fiscales, la estabilidad financiera, la valoración de activos, los patrones comerciales y los tipos de cambio.
- El FMI debe ayudar a sus miembros a enfrentar estos desafíos, lo que requiere una coordinación política y cooperación internacional sin precedentes.

- Esta estrategia integral para ser aplicada en todas las actividades del FMI incluye la cobertura del cambio climático en las consultas del Artículo IV, de su estatuto, la expansión de la cobertura del riesgo climático en las evaluaciones del sector financiero y un aumento sustancial de las actividades de desarrollo de capacidades relacionadas con el clima.
- El cambio climático plantea desafíos de política macroeconómica y financiera sin precedentes, que incluyen la gestión fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública, la estabilidad financiera, la política monetaria, el comercio, los tipos de cambio y los regímenes cambiarios.
- La respuesta política al cambio climático también presenta desafíos, como los costos fiscales de la adaptación y la resiliencia, la necesidad de cambios en los sistemas tributarios y regulatorios, y los desafíos para los países exportadores de combustibles fósiles.
- El desarrollo de capacidades (CD) es esencial para ayudar a los países a implementar políticas climáticas efectivas.
- Los informes emblemáticos y los documentos de política del FMI son importantes para difundir el trabajo analítico y de política sobre el cambio climático, especialmente en temas que requieren coordinación multilateral.
- Se necesitan datos climáticos confiables, modelos y herramientas estandarizadas para respaldar el trabajo del FMI en esta área.
- **Políticas fiscales para la transición:** El FMI ha recomendado la implementación de impuestos al carbono y la eliminación gradual de subsidios a los combustibles fósiles, subrayando la importancia de compensar a los sectores y trabajadores más vulnerables mediante políticas redistributivas y programas de capacitación laboral.

- **Inclusión social y protección de los más vulnerables:** En su discurso de 2016, la entonces directora gerente del FMI mencionó la necesidad de una “transición inclusiva para la economía mundial”, destacando la importancia de abordar la desigualdad y proteger a los grupos afectados por los cambios estructurales, incluyendo la transición verde⁴².
-
- **Colaboración internacional:** El FMI ha fortalecido la cooperación con otras instituciones internacionales para apoyar la transición justa, integrando este enfoque en sus programas de asistencia técnica y en las consultas del Artículo IV con países miembros⁴³.

No obstante es preciso citar que en una reciente declaración del Grupo intergubernamental de los 24 el FMI parece advertir los costos sociales en términos de resiliencia y pobreza, y plantea algunas líneas de acción.

En efecto han planteado en dicho discurso que “En vista de la incierta situación económica, es necesario actuar con rapidez y agilidad para atender las necesidades cambiantes de los países. Ante la fuerte demanda de recursos del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la urgencia de las necesidades, ayudar a los países que reúnen los requisitos para acceder al SRS a preparar programas de reformas sólidos agilizará los procesos de ejecución y desembolso de los fondos y permitirá que la asistencia llegue a tiempo a los destinatarios.”

Por otro lado han mencionado que además, “es necesario generar proactivamente interés en programas centrados en fomentar sistemas sanitarios resilientes. Dado que el SRS se va a someter a un examen preliminar en 2024, instamos al FMI a

42

<https://www.imf.org/es/News/Articles/2016/10/07/AM16-SP100716-Managing-an-Inclusive-Transition-for-the-Global-Economy>

43

<https://www.imf.org/es/News/Articles/2016/10/07/AM16-SP100716-Managing-an-Inclusive-Transition-for-the-Global-Economy>



considerar la posibilidad de ampliar el alcance del servicio más allá de la preparación para pandemias y el cambio climático para dar cabida a otras fuentes de vulnerabilidades de balanza de pagos.”

El Grupo plantea que ve con buenos ojos y satisfacción el incremento de los límites de acceso a los servicios del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP), ya que permitirá apoyar mejor a los países de ingreso bajo en el complicado entorno económico internacional actual.

En el mismo sentido indican que teniendo en cuenta que se prevé un aumento de la demanda de los recursos del FFCLP, es imperativo abordar la sostenibilidad a largo plazo de sus finanzas, y esto puede incluir estudiar opciones como las ventas de oro del FMI.

Por otro lado exhortan al FMI a seguir reforzando la dotación de recursos a disposición de las economías de mercados emergentes y en desarrollo y los países de ingreso bajo, instamos a los países que estén dispuestos y que cuenten con sólidas posiciones de balanza de pagos a recanalizar de forma voluntaria sus derechos especiales de giro (DEG) no utilizados hacia países miembros necesitados.

En cuanto a la economía circular, centrada en la reducción, reutilización y reciclaje de recursos para minimizar los residuos y el impacto ambiental, ha sido reconocida por el FMI como un componente clave de la transición hacia modelos económicos sostenibles.

Marco del PNUD para integrar la transición justa

El presente apartado lo traemos para comparar con las posiciones de los organismos más económico-financieros de modo de centrarnos en un análisis si se quiere más de la dimensión social.

Para ello analizamos la visión elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el informe “Cómo una transición justa puede ayudar a cumplir los objetivos del Acuerdo de París”.⁴⁴

El enfoque adoptado por el PNUD es particularmente relevante en tanto articula los compromisos climáticos con la justicia social, la equidad de género, la creación de empleo y el desarrollo sostenible, proponiendo una hoja de ruta integral para avanzar hacia economías bajas en carbono sin reproducir desigualdades preexistentes.

A medida que los países actualizan y aplican sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y sus Estrategias de Largo Plazo (ELP), se presenta una ventana de oportunidad para incorporar el enfoque de transición justa dentro de las políticas climáticas.

En este sentido, el PNUD, junto con organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴⁵ y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁴⁶, ha asumido un papel protagónico en el acompañamiento técnico y político a más de 120 países mediante la iniciativa Climate Promise⁴⁷.

El capítulo examinado ofrece evidencia empírica, estudios de caso y marcos normativos que permiten comprender cómo se operacionaliza la transición justa en distintos contextos nacionales.

⁴⁴

<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-01/UNDP-How-Just-Transition-Can-Help-Deliver-the-Paris-Agreement-SP.pdf>

⁴⁵ <https://www.ilo.org/es>

⁴⁶

<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20Marco%20de%20las%20Naciones%20Unidas,vigor%20el%2021%20de%20marzo%20de%201994.&text=La%20Convenci%C3%B3n%20reconoce%20la%20vulnerabilidad%20de%20todos,de%20recursos%20para%20hacerlo%20por%20s%C3%AD%20mismos.>

⁴⁷ <https://climatepromise.undp.org/es>



A través de herramientas de evaluación socioeconómica, instancias de diálogo social, programas de formación, inversiones climáticas con enfoque inclusivo y participación juvenil, se delinean políticas públicas orientadas a garantizar que el cambio estructural asociado a la acción climática no solo reduzca emisiones, sino que también mejore las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables.

Además, nos centramos en torno a los principales ejes abordados por el informe: los modelos de evaluación de empleos verdes, la gobernanza participativa de la transición, la centralidad del trabajo decente, el liderazgo de actores estratégicos como jóvenes y mujeres, la formación de capacidades y el financiamiento justo.

En su conjunto, el texto del PNUD constituye una contribución sustantiva para entender las condiciones políticas, económicas e institucionales que pueden hacer viable una transición justa y socialmente sostenible a nivel global.

El PNUD, con su enfoque integral en desarrollo sostenible, reducción de la pobreza y equidad, promueve la integración de principios de justicia y equidad en las políticas climáticas.

Por otra parte, a octubre de 2022, ha colaborado con 34 países para reforzar la transición justa mediante cuatro ejes estratégicos: evaluación, participación, fortalecimiento institucional y financiamiento.

Entre las solicitudes más frecuentes por parte de los gobiernos se destaca el fortalecimiento institucional y de capacidades (71%), que incluye apoyo a entidades gubernamentales, trabajadores y sectores vulnerables (54%) y al sector privado (25%).

Las evaluaciones son la segunda área más requerida (56%), seguidas por mecanismos de participación (38%). En cambio, la demanda de apoyo financiero directo ha sido baja (6%).

- Evaluaciones y modelos de transición

Uno de los principales retos al implementar políticas climáticas es la incertidumbre en torno a los beneficios netos, así como la distribución desigual de costos y beneficios entre distintos sectores sociales.

En los países en desarrollo, esta dificultad se ve agravada por la escasez de datos necesarios para anticipar impactos y demostrar las ventajas económicas y laborales de la transición hacia una economía verde.

Para enfrentar este déficit, la iniciativa Climate Promise del PNUD ha orientado a los países en la elaboración de evaluaciones tanto cualitativas como cuantitativas, mediante herramientas de modelización que permiten estimar los efectos de las NDC en variables clave como el producto interno bruto, el empleo, las capacidades laborales, la distribución del ingreso y la equidad de género.

Este enfoque empírico permite comprender mejor los impactos distributivos de la acción climática y formular políticas inclusivas dirigidas a grupos vulnerables, como mujeres y trabajadores informales.

Diversos países ya han incorporado estos instrumentos.

En Nigeria y Zimbabwe, por ejemplo, se utilizó el modelo de evaluación de empleos verdes (Green Jobs Assessment Model, GJAM)⁴⁸ desarrollado por la OIT para sustentar sus NDC y diseñar hojas de ruta de transición justa.

Turquía lo aplicó para evaluar el impacto de reducir la participación del carbón en la matriz energética y aumentar la inversión en fuentes renovables como la eólica y la solar.

48

https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2022/06/ILO_Green-Jobs-Assessment-Model.pdf

Este trabajo se está ampliando para capturar de manera más integral las implicancias socioeconómicas de la implementación de las NDC y las ELP.

En Colombia, por ejemplo, el PNUD respaldó un estudio sectorial sobre energía, transporte y agricultura, cuyo objetivo fue analizar los efectos de la transición en el empleo y los patrones de consumo.

Esto sirvió como insumo para incorporar la perspectiva de transición justa en la estrategia climática a largo plazo del país (Estrategia 2050)⁴⁹.

Para avanzar hacia una transición justa, resulta fundamental que los procesos vinculados a las NDC se apoyen en evaluaciones integrales de los efectos que las políticas climáticas generan sobre el empleo.

Estas evaluaciones deben contemplar tanto los beneficios como los impactos adversos, e incluir un análisis de las medidas necesarias para proteger a los trabajadores en este proceso.

En este marco, el PNUD y la OIT colaboran con diversos países en la implementación del modelo de evaluación de empleos verdes desarrollado por la OIT.

Este instrumento permite estimar cómo inciden las políticas climáticas en la generación de empleo, especialmente para mujeres y jóvenes, así como en la distribución del ingreso, el desarrollo de capacidades laborales y el crecimiento económico.

Los países adaptan esta herramienta a sus contextos específicos mediante modelos nacionales, lo que les permite generar proyecciones tanto cuantitativas como cualitativas.

⁴⁹ <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/estrategia-2050/>



Los resultados obtenidos brindan a los tomadores de decisiones una base sólida para evaluar los beneficios colaterales de las políticas climáticas, su impacto distributivo y su potencial para reducir emisiones mientras se promueve el desarrollo económico y social.

- Diálogos sociales y consulta a las partes interesadas

Hasta el año 2020, al menos siete países habían establecido comisiones nacionales o grupos de trabajo dedicados a la transición justa, y un número equivalente contaba con políticas nacionales en esta materia.

A ello se suman diversas redes, actores y movimientos involucrados a nivel internacional.

No obstante, el concepto de transición justa varía según los contextos nacionales.

Por ello, se requiere un compromiso activo de los gobiernos con múltiples actores para construir colectivamente una visión compartida y delinear las trayectorias hacia ella.

En este sentido, el diálogo tripartito, que involucra a gobiernos, empleadores y trabajadores, ha demostrado ser una herramienta eficaz para sostener procesos de transición inclusivos.

Este enfoque, con una larga trayectoria, ha sido aplicado exitosamente en países como Sudáfrica, donde el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral promueve el diálogo sobre temas laborales, económicos y de desarrollo con participación de la sociedad civil.

Asimismo, países más pequeños, como Antigua y Barbuda, han iniciado procesos de diálogo social con sindicatos, asociaciones empresariales y representantes sectoriales, en el marco de su transición hacia economías resilientes y bajas en emisiones.

En el ámbito de la implementación del Acuerdo de París⁵⁰, se ha impulsado un enfoque de "toda la sociedad" para favorecer una acción climática ambiciosa e inclusiva.

En el marco de la iniciativa Climate Promise, el 96% de los países incorporaron criterios de igualdad de género en sus NDC, y el 60% consultó a jóvenes durante sus procesos de revisión, lo que se tradujo en medidas específicas orientadas a estos grupos.

A pesar de estos avances, persiste la necesidad de fortalecer los espacios de participación ya existentes para asegurar que mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, trabajadores y empleadores puedan contribuir activamente al cumplimiento de los objetivos de descarbonización y justicia climática.

La transición hacia una economía baja en carbono exige la acción coordinada de gobiernos, empleadores y trabajadores, quienes desempeñan roles complementarios en la construcción de procesos equitativos y sostenibles.

1. Rol del Estado

Los gobiernos actúan como facilitadores del diálogo social, promoviendo espacios formales e informales de consulta con diversos actores, incluidos jóvenes y mujeres. Además, ejercen funciones clave como reguladores de mercados y diseñadores de políticas públicas en áreas como industria, clima, energía y empleo.

También asumen responsabilidades como empleadores del sector público, inversores y propietarios de infraestructura y empresas estatales.

2. Rol de los empleadores

50

<https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Acuerdo%20de,y%20adaptarse%20a%20sus%20efectos>.

Los empleadores deben gestionar los riesgos asociados a la transición y capitalizar sus oportunidades, garantizando al mismo tiempo el respeto por los derechos humanos y laborales, especialmente en sectores emergentes vinculados a la economía verde.

Su compromiso con los principios de sostenibilidad es esencial para mantener la legitimidad social, atraer financiamiento y beneficiarse de incentivos asociados a la transición.

3. Rol de los trabajadores

La participación activa de los trabajadores es fundamental para garantizar que la transición sea verdaderamente justa.

Por ello, los sindicatos locales y regionales deben estar involucrados en la formulación de políticas y en el diseño de estrategias que respondan a sus necesidades, especialmente a nivel comunitario.

- Liderazgo juvenil en la transición justa: el caso de Zimbabwe

En Zimbabwe, los jóvenes han asumido un rol activo en la actualización de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, liderando iniciativas vinculadas a la transición justa.

En el marco de la Climate Promise, se organizaron consultas con enfoque de género que reunieron a más de 200 jóvenes de zonas urbanas y rurales, incluyendo representantes de organizaciones de mujeres y personas con discapacidad de las diez provincias del país.

Estas consultas tuvieron como objetivos fortalecer el sentido de pertenencia juvenil en el proceso climático, debatir prioridades específicas y fomentar la cooperación entre organizaciones juveniles y el gobierno.



El principal resultado fue un informe de políticas que recopiló recomendaciones para los distintos sectores incluidos en la NDC.

Este documento captó la atención del Ministerio de Medioambiente y motivó la creación de una Secretaría de Juventud, encargada de integrar las demandas juveniles en la implementación de la política climática.

Además, el PNUD ha respaldado iniciativas enfocadas en los medios de vida juveniles.

Junto con la OIT, realizó una evaluación de empleos verdes en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2021–2025, identificando al sector de residuos —especialmente los centros de transferencia— como una fuente potencial de empleo verde.

Como resultado, se está implementando un centro de transferencia de residuos en Bulawayo, orientado al desarrollo de capacidades y formación empresarial juvenil.

En paralelo, el PNUD apoya el despliegue de energía sostenible mediante la instalación de quioscos de energía solar (SMEK) en zonas rurales no electrificadas.

Esta iniciativa, en colaboración con la organización juvenil Youth Economic Capital, busca brindar servicios energéticos, educativos y comerciales mediante minirredes solares de 10 kW.

A través de un modelo de franquicia, el programa promueve el acceso a productos y servicios de alto valor social, al tiempo que impulsa la generación de ingresos sostenibles para jóvenes, mujeres y hombres en comunidades remotas.

- Apoyo institucional, político y de desarrollo de las capacidades



Los gobiernos desempeñan un papel central en la promoción de una transición justa, ya que son responsables de establecer los marcos normativos necesarios y de convocar instancias de diálogo social.

Esta tarea incluye el diseño de políticas de protección social que aseguren redes de contención, compensaciones adecuadas y mecanismos que promuevan la calidad del empleo, la equidad y la inclusión.

La OIT, mediante su resolución sobre desarrollo sostenible y trabajo decente, junto con sus Directrices para una transición justa, ha delineado ámbitos estratégicos para facilitar el surgimiento de economías ambientalmente sostenibles con empleo digno y empresas sostenibles.

En este contexto, países como Colombia y Armenia han desarrollado marcos políticos orientados a integrar la transición justa en sus estrategias climáticas de largo plazo, con el apoyo del PNUD y la iniciativa Climate Promise.

El proceso de transformación productiva requerirá sustituir, redefinir o crear nuevas ocupaciones.

Por ello, la inversión en educación, formación profesional y capital humano se vuelve fundamental.

Este esfuerzo debe ir acompañado por políticas de diversificación económica, reconversión productiva y asistencia transitoria para sectores afectados.

Diversas acciones ya están en marcha:

-En Egipto, se fortalecen las capacidades técnicas del sistema educativo para apoyar la eficiencia energética.

-En Líbano, se implementan programas de formación en energía con enfoque de género.

-En Belice, se impulsa la transformación verde de las pymes mediante acceso a tecnología e innovación.

A escala global, el PNUD, junto con la OIT y la CMNUCC, promueve talleres regionales destinados a fortalecer la capacidad estatal para evaluar los impactos distributivos de la transición energética.

En línea con su compromiso con la cooperación Sur-Sur, el PNUD también facilita el intercambio de conocimientos entre países y regiones, fomentando el aprendizaje mutuo como estrategia para consolidar las capacidades nacionales necesarias para una transición justa.

Áreas políticas clave para abordar la sostenibilidad medioambiental, económica y social de forma simultánea:

- (A) Políticas macroeconómicas y de crecimiento
- (B) Políticas industriales y sectoriales
- (C) Políticas de empresa
- (D) Desarrollo de habilidades
- (E) Salud y seguridad ocupacionales
- (F) Protección social
- (G) Políticas activas del mercado de trabajo
- (H) Derechos humanos y laborales
- (I) Diálogo social y tripartidismo

- Oportunidades para una transición justa en contextos de crisis

La confluencia de crisis geopolíticas, sanitarias y ambientales —incluidas el cambio climático, la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania— ha acentuado las desigualdades estructurales y revalorizado el debate en torno a la justicia social.

Sin embargo, estos escenarios también ofrecen una oportunidad estratégica para avanzar hacia sociedades más equitativas y sostenibles.

Varios países apoyados por la iniciativa Climate Promise han identificado la recuperación post pandemia como un punto de partida para promover una transición verde con justicia social.

Naciones como Albania, Vietnam, Jordania, Benín y Filipinas han realizado evaluaciones orientadas a priorizar medidas dentro de sus NDC que favorezcan la creación de empleo, el crecimiento económico, la inclusión y la protección social, prestando especial atención a los sectores más afectados por la crisis sanitaria.

En contextos frágiles o marcados por conflictos —como Irak, Malí, Nigeria, Sudán, Palestina y Yemen—, el acceso descentralizado a energías limpias ha emergido como un pilar para revitalizar las economías locales, fomentar medios de vida sostenibles y fortalecer la resiliencia comunitaria.

En estos entornos, las soluciones energéticas también constituyen un eje fundamental para trazar trayectorias hacia un desarrollo sostenible e inclusivo.

- El financiamiento como eje estructural de la transición justa

De acuerdo con el IPCC⁵¹, el acceso a financiamiento adecuado es un factor determinante para el éxito de una transición global hacia economías con bajas emisiones de carbono.

Dado que los recursos públicos no son suficientes para cubrir los costos involucrados, resulta esencial movilizar tanto inversión pública como privada.

Pese a los avances, persisten importantes brechas en la alineación sistemática de los flujos financieros con los objetivos de una transición justa.

⁵¹ <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/>

No obstante, los marcos de financiamiento vinculados a las NDC y las estrategias a largo plazo (ELP) ofrecen una base útil para identificar costos, monitorear flujos y detectar brechas y oportunidades de inversión.

Estos instrumentos pueden ser optimizados para canalizar recursos —incluidos los del sector privado— hacia iniciativas que aseguren justicia distributiva en la acción climática.

El sector privado, además de influir en las prácticas empresariales, cumple un rol estratégico como proveedor de capital y servicios financieros que inciden en resultados ambientales y sociales amplios.

Para fomentar su participación en las NDC y reducir los riesgos percibidos, es necesario mitigar las barreras financieras y políticas.

Los proveedores financieros, por su parte, pueden facilitar esta transición al destinar recursos hacia instrumentos de deuda pública enfocados en la transformación climática a nivel local.

El PNUD ha desplegado diversas estrategias para fortalecer la inversión privada en sectores clave.

En países como Senegal y Costa de Marfil, se ha implementado el marco DREI (De-Risking Renewable Energy Investment)⁵², que permite identificar sistemáticamente obstáculos a la inversión en energías renovables y proponer intervenciones específicas para superarlos.

Asimismo, en colaboración con el G20, el PNUD trabaja para mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los mercados financieros sostenibles.

⁵² <https://www.undp.org/publications/derisking-renewable-energy-investment>

En su rol como secretaria del Grupo de Trabajo sobre Finanzas Sostenibles (GTFS)⁵³, ha contribuido al diseño de un marco de financiamiento para la transición justa, que busca orientar los flujos financieros hacia una transición global que sea planificada, equitativa, asequible y compatible con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁵⁴, el Acuerdo de París y la Agenda 2030.

Finalmente, la transición justa exige una redistribución solidaria de los recursos financieros a escala internacional.

La transferencia de fondos desde países desarrollados hacia los países en desarrollo es una condición indispensable para evitar el agravamiento de las desigualdades globales.

Iniciativas como las Alianzas para la Transición Energética Justa, ya activas en Sudáfrica y en expansión hacia otros contextos, ilustran el potencial de la cooperación internacional para viabilizar un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible.

Marco de financiación de una transición justa del G20⁵⁵:

1. Identificación de las actividades y las inversiones de transición.
2. Comunicación de información sobre actividades, inversiones y planes transitorios.
3. Instrumentos de financiación pertinentes para la transición.
4. Diseño de medidas normativas.
5. Evaluación y reducción de los impactos sociales y económicos negativos de las actividades y las inversiones de la transición.

⁵³ <https://g20sfwg.org/>

⁵⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁵⁵

<https://g20sfwg.org/wp-content/uploads/2022/07/Finance-for-a-Just-Transition-and-the-Role-of-Transition-Finance-ILO.pdf>

CAPÍTULO IV LA UNIÓN EUROPEA Y LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA TRANSICIÓN JUSTA

La Comisión Europea, encabezada por Ursula von der Leyen desde noviembre de 2019, tiene como uno de sus principales objetivos el cambio climático.

Las medidas adoptadas desde su asunción reflejan este compromiso y se centran en convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro para el año 2050.

El Pacto Verde Europeo⁵⁶, adoptado en diciembre de 2019, es la base de esta ambiciosa agenda.

Este pacto establece una hoja de ruta para implementar una nueva estrategia de crecimiento que transformará la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos.

Cabe destacar que dicho objetivo no constituye una mera promesa política, sino que, a través de la Ley Europea del Clima⁵⁷, se ha inscripto en el marco normativo de la UE y establece que “las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en el Derecho de la Unión estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050” (Artículo 2).

⁵⁶

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transicion-ecologica/paginas/2024/que-es-el-pacto-verde-europeo.aspx#:~:text=%C2%BFCu%C3%A1l%20es%20su%20principal%20objetivo.en%20productos%20y%20tecnolog%C3%ADas%20limprios>.

⁵⁷

<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/la-union-europea.html#:~:text=La%20Ley%20Europea%20del%20Clima%2C%20aprobada%20en%20junio%20de%202021,marcha%20estrategias%20y%20planes%20de>

A dicho pacto se llega en el marco jurídico que le propician algunas normas directamente provenientes del Tratado de la UE.

Por ejemplo;

- Artículo 3(3) del Tratado de la UE establece que: “La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.
- Artículo 4(2) del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE) establece que: “2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: b) la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado; c) la cohesión económica, social y territorial; e) el medio ambiente; i) la energía;
- Artículo 11 TFUE regula que: “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.
- Artículo 191 TFUE establece que: 2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos,

medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Unión tendrá en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción, el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y del desarrollo equilibrado de sus regiones.

- Artículo 194(1) TFUE indica que: “En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros”: a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo y el desarrollo equilibrado de sus regiones. “

Que es el pacto verde, principales componentes.

En este acápite hacemos un paneo general sobre el Pacto Verde como manera de adentrarnos en lo que será luego una profundización de los temas que mayor compromiso con el Diálogo Social poseen.

Para este resumen nos basaremos en los principales resumidos por la Comisión Europea, por lo que los entrecomillados responden todos al mismo tipo de fuente.⁵⁸

El Pacto Verde Europeo es un paquete de iniciativas políticas cuyo objetivo es situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050.

58

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/#:~:text=el%20Pacto%20Verde%3F-,%C2%B4Qu%C3%A9%20es%20el%20Pacto%20Verde%20Europeo%3F,clim%C3%A1tica%20de%20aqu%C3%AD%20a%202050.>

La Comisión entiende que ese Pacto es la base para la transformación de la UE en una sociedad equitativa y próspera con una economía moderna y competitiva.

El documento subraya la necesidad de adoptar un enfoque holístico e intersectorial en el que todos los ámbitos de actuación pertinentes contribuyan al objetivo climático final.

Es por ello que “El paquete incluye iniciativas que abarcan el clima, el medio ambiente, la energía, el transporte, la industria, la agricultura y las finanzas sostenibles, todas ellas estrechamente relacionadas.”

Desde el punto de vista cronológico, la Comisión puso en marcha el Pacto Verde Europeo en diciembre de 2019 y el Consejo Europeo tomó nota del Pacto en su reunión de diciembre de ese año.

Dentro de esa iniciativa, existe el llamado «Objetivo 55» que tiene por objeto traducir las ambiciones climáticas del Pacto Verde en legislación.

El paquete es un conjunto de propuestas para revisar la legislación relacionada con el clima, la energía y el transporte y poner en marcha nuevas iniciativas legislativas para adaptar la legislación de la UE a los objetivos climáticos de la UE.

Su objetivo es proporcionar un marco coherente y equilibrado para alcanzar los objetivos climáticos de la UE y conforme lo explicita la Comisión lograr:

1. garantizar una transición equitativa y socialmente justa;
2. mantener y reforzar la innovación y la competitividad de la industria de la UE garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas con respecto a los operadores económicos de terceros países;
3. sustentar la posición de liderazgo de la UE en la lucha mundial contra el cambio climático.

La Legislación Europea sobre el Clima convierte la ambición política de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 en una obligación jurídica para la UE.

Con su adopción, la UE y sus Estados miembros La UE y sus Estados miembros han adoptado la meta de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % para el año 2030, siendo esta meta vinculante desde el punto de vista legal, basada en una evaluación realizada por la Comisión.

Además, la Legislación Europea sobre el Clima convierte la ambición política de lograr la neutralidad climática para el año 2050 en una obligación legal para la UE.

Para ello se guían por una serie de acciones incluidas en el Reglamento que en resumen son:

1. planificar el ritmo de reducción de las emisiones hasta 2050 para dar previsibilidad a las empresas, las partes interesadas y los ciudadanos;
2. desarrollar un sistema que permita hacer un seguimiento de los progresos realizados para alcanzar el objetivo e informar sobre ellos;
3. asegurar una transición ecológica rentable y **socialmente justa** ⁵⁹

Dentro del Pacto, se imbrica también la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030 que tiene como objetivo recuperar esa biodiversidad.

Según la Comisión Europea esto reportaría beneficios para las personas, el clima y el planeta siendo las principales acciones previstas en esta estrategia;

1. ampliar las zonas marinas y terrestres protegidas en Europa;
2. recuperar los ecosistemas degradados reduciendo el uso y la nocividad de los plaguicidas;
3. aumentar la financiación de las acciones y hacer un mejor seguimiento de los avances.

⁵⁹ el resaltado es nuestro en función de la temática del informe

En octubre de 2020, el Consejo de Medio Ambiente adoptó unas Conclusiones sobre la biodiversidad en las que refrendaba los objetivos de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030.

Los Estados miembros reconocieron “la necesidad de redoblar los esfuerzos abordando los factores directos e indirectos de la pérdida de la biodiversidad y la naturaleza y reiteraron su petición de que se incorporen plenamente los objetivos en materia de política de biodiversidad en otros sectores, como el agrícola, el pesquero y el forestal.”

En junio de 2023, el Consejo acordó una posición negociadora sobre la propuesta de Reglamento sobre la Restauración de la Naturaleza, que tiene por objeto convertir en legislación algunos de los objetivos de la Estrategia sobre Biodiversidad.

Otro componente del pacto es la llamada Estrategia «De la Granja a la Mesa»⁶⁰ que tiene por objeto ayudar a la UE a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, transformando el actual sistema alimentario de la UE en un modelo sostenible.

Junto con la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos, los principales objetivos de la Estrategia son:

1. garantizar suficientes alimentos, y que sean asequibles y nutritivos, sin superar los límites del planeta;
2. apoyar una producción alimentaria sostenible;
3. promover un consumo de alimentos y unas dietas saludables más sostenibles.

En octubre de 2020, el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre la Estrategia, en las que refrendaba el objetivo de desarrollar un sistema alimentario europeo

⁶⁰ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/from-farm-to-fork/>



sostenible, desde la producción hasta el consumo, lo cual como veremos más adelante, es significativo a la adopción del paradigma de economía circular.

Esto se refuerza con la Estrategia Industrial Europea por la que la UE cuenta con la industria europea para dirigir las transiciones hacia la neutralidad climática.

Su objetivo es apoyar a la industria en su papel de acelerador y motor del cambio, la innovación y el crecimiento.

Bajo ese paraguas ideológico aparece también como componente principal del Pacto para lograr la neutralidad climática de la UE de aquí a 2050 “disociar el crecimiento económico del uso de los recursos y adoptar sistemas circulares de producción y consumo.”

Es por eso que en marzo de 2020, la Comisión presentó un nuevo Plan de Acción para la Economía Circular, y en diciembre de 2020 el Consejo adoptó unas Conclusiones al respecto.

En aquellas “Conclusiones” también se destaca la función que desempeña la economía circular a la hora de garantizar una recuperación ecológica tras la COVID-19.

La Comisión ha presentado al respecto un Plan de Acción que prevé más de treinta medidas sobre el diseño de productos sostenibles, la circularidad de los procesos de producción y el empoderamiento de los consumidores y los compradores públicos.

Ese plan va dirigido a “sectores como la electrónica y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), las pilas y baterías, los envases y embalajes, los plásticos, los productos textiles, la construcción y los edificios o los alimentos.”

La Unión Europea admite que para algunos Estados miembros y regiones, lograr la neutralidad climática de aquí a 2050 será más difícil que para otros. Por

ejemplo, indica, “algunos dependen en mayor medida de los combustibles fósiles o tienen sectores con elevadas emisiones de carbono que dan empleo a un número importante de personas.”

De allí que la UE haya introducido un Mecanismo para una Transición Justa para proporcionar apoyo financiero y técnico a las regiones más afectadas por la transición hacia una economía baja en carbono.

Contribuirá a movilizar al menos 55 000 millones de euros durante el periodo 2021-2027 para:

1. las personas y las comunidades: facilitar oportunidades de empleo y de reciclaje profesional, mejorar la eficiencia de las viviendas desde el punto de vista energético y combatir la pobreza energética;
2. las empresas: hacer que la transición a una tecnología baja en carbono resulte atractiva para la inversión, proporcionar apoyo financiero e invertir en investigación e innovación;
3. los Estados miembros y las regiones: invertir en nuevos empleos en el sector de la ecología, en el transporte público sostenible, en la conectividad digital y en las infraestructuras de energías limpias.

Con un presupuesto total de 17.500 millones de euros, el llamado Fondo de Transición Justa (FTJ) es el primer pilar del Mecanismo para una Transición Justa. Desde este punto de vista, busca proporcionar ayudas a medida para aliviar los costes sociales y económicos que soportan, como consecuencia de la transición ecológica, las regiones que dependen de los combustibles fósiles y las industrias con elevadas emisiones. Apoya inversiones en:

1. pymes y nuevas empresas,
2. investigación e innovación,
3. tecnologías energéticas limpias y reducción de emisiones,
4. reciclaje profesional de los trabajadores y asistencia en la búsqueda de empleo.

Aunque hay algunos otros componentes del Pacto Verde con la misma orientación, optamos por concentrarnos en aquellos que proporcionan un mayor desarrollo al Diálogo Social, de tal manera, en los siguientes acápite nos enfocamos en la “Iniciativa para las Regiones del Carbón en Transición”

La UE como facilitador de la creación de espacios de tal naturaleza, y en Mecanismo para una Transición Justa y su Plataforma de Transición Justa, como experiencia exitosa de concertación social en un contexto complejo.

Iniciativa para las Regiones del Carbón en Transición

Desde el inicio de los años 2000, la UE, tal como lo sostiene CEPAL, “ en pos de cumplimentar con los objetivos establecidos en el Protocolo de Kioto, adoptó una estrategia en dos tiempos (2008-2013 y 2013-2020) a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.” ⁶¹

Con tal objeto, la UE había adoptado un paquete de medidas sobre clima y energía hasta 2020 que tenían 2 objetivos prioritarios: el Régimen de comercio de derechos de emisión a fin de reducir las emisiones y, el desarrollo de energías renovables para lo cual se había previsto un presupuesto para tecnologías bajas en carbono.

Asimismo, destacan los autores cepalinos que “en el “Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente”, se estableció que el medio ambiente debía constituir una variable relevante para la economía. Dentro de este marco normativo, una de las áreas identificadas como problemáticas ha sido la producción de carbón.”

Históricamente, las regiones carboníferas han sido un engranaje clave del motor del desarrollo económico y social de las economías europeas, al igual que de otras regiones del planeta.

⁶¹

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/17411271-5b94-4e22-ac2e-83e75a2eb4ac/content>

Sin embargo es bueno resaltar que de algún modo la Revolución Industrial comienza asociada al carbón y de tal modo aquellas regiones carboníferas europeas se fueron convirtiendo en zonas potenciales industriales y económicas que se caracterizaron a lo largo del tiempo por poseer una fuerza de trabajo altamente calificada y con buenos salarios.

Bajo este punto de vista, es dable remarcar que la industria del carbón ha sido un elemento forjador de la identidad cultural de dichas regiones.

Sin embargo, a medida que el precio del carbón producido en regiones europeas por el peso de altos impuestos y regulaciones se fue volviendo menos competitivo y nuevas opciones energéticas se abrían para la UE, (incluyendo la operación en ex naciones soviéticas fuera de la zona euro) dichas regiones carboníferas empezaron a perder importancia.

Ante ello, parece existir en Europa un consenso en lo que respecta al cierre de las minas carboníferas.

No obstante, surgen dudas con respecto al cuándo y, sobre todo, a cómo mitigar el impacto social negativo vinculado a la pérdida de empleos.

Tal como lo han dicho documentos que circulan por el Parlamento Europeo “el cierre de las industrias afectará también a las actividades indirectas a lo largo de la cadena de valor, por ejemplo, generación de electricidad, suministro de equipos, servicios, investigación y desarrollo. Es probable que los efectos de la eliminación progresiva del carbón también se dejen sentir en los sectores del hierro y el acero, la fabricación de equipos de minería y las terminales de carbón” ⁶²

Hay especulaciones de que este fenómeno podría resultar en 300 mil puestos de trabajo altamente calificados menos, algo así como si en Argentina se perdiera la mitad de los puestos de trabajo industriales.

Ello motivó que la UE intervenga directamente para proveer asistencia a dichas regiones e intentar encauzar los beneficios de la transición hacia una energía limpia a través de diversas medidas que garanticen que la transición justa se produzca en las regiones carboníferas.

Para ello la Comisión Europea plantea que éstas:

1. diversifiquen la economía que permita garantizar un desarrollo sustentable de la región;
2. implementen medidas que permitan mejorar las capacidades y el reciclaje profesional;
3. revitalicen el medioambiente en las regiones carboníferas.

De tal manera con el objeto de mitigar el impacto social negativo de la transición hacia una economía de carbón con bajos niveles de carbonos se adoptó, entre otras, la Iniciativa para las Regiones del Carbón en Transición

Esta iniciativa, creada en 2017, constituye lo que CEPAL denomina “un foro abierto que ha creado un espacio de diálogo que ha reunido a todos los actores relevantes (stakeholders) tales como gobiernos locales, regionales y nacionales, empresas y sindicatos, ONG y el mundo académico a fin de debatir sobre la transición de las regiones carboníferas hacia una economía de energías limpias.”⁶³

Para ello, este foro abierto promueve el intercambio de conocimiento y de experiencias entre las regiones adoptando un enfoque de abajo hacia arriba (bottom-up approach) que procura que sean ellas mismas las que identifiquen los

63

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/17411271-5b94-4e22-ac2e-83e75a2eb4ac/content> páginas 37 y siguientes

problemas y retos que pueden surgir con motivo de la transición justa, e intenten encontrar soluciones que satisfagan las particularidades de cada una de ellas.

De tal modo esencialmente lo que se busca es compartir lecciones aprendidas a través de un foro abierto lo que podría representar una base o modelo para nuestra Región.

Para ello la UE ha sido un actor clave en asistencia técnica y elaboración de recursos y material de apoyo.

La Asistencia técnica se ha dado a través de START ya que puede ocurrir que lógicamente estas regiones carboníferas no posean las capacidades técnicas para poder formular e implementar estrategias y programas de transición ya que su actividad era próspera, por lo que es razonable pensar que sus recursos estuvieron volcados en sostener esa prosperidad.

La asistencia no se limitó a la cuestión energética sino en lo que más nos interesa para este informe, se elaboraron otro tipo de documentos vinculados a la creación de empleo y a las cualificaciones de los trabajadores.

Por ejemplo en la República Checa, región de Vary, se produjeron dos documentos vinculados a los desafíos en el corto y largo plazo.⁶⁴

En lo que respecta al corto plazo, se identificaron los siguientes desafíos:

- La atracción de inversiones para el desarrollo de nuevas industrias.
- La falta de innovación y de diversificación económica.
- El problema de una histórica dependencia a un único empleador.

⁶⁴ Se puede consultar en Employment creation opportunities and future skills requirements in the Karlovy Vary region PART 1: SHORT-TERM OPPORTUNITIES: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-05/employment_and_skills_in_karlovy_vary_-_part_i_0.pdf, y en Employment creation opportunities and future skills requirements in the Karlovy Vary region PART II: LONGER-TERM OPPORTUNITIES: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-06/employment_and_skills_in_karlovy_vary_-_part_ii_0.pdf.

- El impacto desigual del desempleo en las regiones en función de las calificaciones.
- La falta de fuerza de trabajo debidamente calificada.

Para estos desafíos se presentaron algunas hipótesis de trabajo como soluciones:

- El pago de indemnizaciones y compensaciones a los trabajadores.
- Apoyo financiero para los trabajadores.
- Servicios de transición profesional a fin de facilitar la obtención de nuevos empleos.
- Reciclaje profesional.
- Incentivo a los empleadores locales para contratar trabajadores del carbón

En lo que respecta al largo plazo, conforme lo analiza CEPAL “los desafíos se conjugan con las oportunidades” y resulta vital la elaboración y la implementación de un modelo de desarrollo sustentable que atraiga inversiones a mediano y largo plazo.

En estos análisis que nos pueden servir de base para nuestro país, “se identifican las características generales del mercado laboral de la región, la cantidad de puestos vacantes en función del nivel educativo y capacitación profesional, así como la cantidad de trabajadores afectados por los despidos. En este último caso, se distinguen los grupos etarios, las profesiones afectadas, la antigüedad, así como el género.”

De tal manera, lo que el organismo económico para nuestra Región extrae como enseñanza es que bajo este mecanismo, que en sí resulta de un diálogo entre actores sociales y expertos públicos y privados es que para preciso adoptar medidas para crear empleo sostenible y asistencia social.

En esa línea la UE propone:

- Identificar las cualificaciones de los trabajadores y la necesidad de reciclaje profesional.

- Brindar asistencia y apoyo a los trabajadores cuyos puestos de trabajo están en riesgo.
- Diversificar la economía para garantizar la creación de empleo en el largo plazo.

Uno de los objetivos de estas herramientas, que son destinadas tanto a los actores locales como a los actores e interlocutores sociales, es acompañar la transición del mercado de trabajo.

Es menester tener en cuenta que el cierre de estas industrias no sólo implica la pérdida del trabajo, sino que en muchos casos afecta directamente la identidad de la región.

Mecanismo para una Transición Justa y su Plataforma de Transición Justa

El Mecanismo para una Transición Justa constituye uno de los pilares del Pacto Verde Europeo, que luego de haber sido propuesto dentro del Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo, fue finalmente adoptado en las Conclusiones del Consejo Europeo del 21 de julio de 2020.⁶⁵

Para CEPAL el objetivo primordial de este mecanismo “es apoyar a las regiones que dependen de los combustibles fósiles, la turba y el esquisto bituminoso, o a su dependencia de procesos industriales que generan una gran cantidad de gases de efecto invernadero y que se verán afectadas por la transición a una economía climáticamente neutra.”

Constituye, a su vez, el principal instrumento en lo que respecta a la mitigación del impacto socioeconómico que tiene la transición.

⁶⁵

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_es#:~:text=El%20Mecanismo%20para%20una%20Transici%C3%B3n%20Justa%20los%20proteger%C3%A1%20mediante%3A,los%20inversores%20p%C3%BAblicos%20y%20privados



En tal sentido, la UE indica que “contribuirá a las inversiones necesarias para ayudar a los trabajadores, a las poblaciones vulnerables y a las comunidades afectadas a fin de que tengan acceso a programas de reciclaje profesional y empleo en nuevos sectores de la economía.”

Como lo destacan todos los organismos internacionales para que la transición hacia una economía no dependiente del carbono, es vital un diálogo social activo que garantice la participación de las empresas y los trabajadores para que sean protagonistas del cambio y lo gestionen con éxito.

Con ese mismo objetivo la UE ha destinado aproximadamente 55 mil millones de euros para el período 2021-2027.

El Mecanismo contiene lo que se llama el Fondo de Transición Justa.

Este fondo consta de 19.200 millones de euros a los cuales los Estados pueden acceder bajo ciertas condiciones.

Entre ellas “deberán identificar los posibles territorios beneficiarios juntamente con la Comisión Europea.”

Para ello, su obligación es preparar “planes territoriales de transición justa” que:

1. Identifiquen las regiones carboníferas y con altos niveles de emisión de carbono (siderúrgicas, cemento y químicos).
2. Establezcan los pasos a seguir para dicha transición.
3. Evalúen los desafíos de la transición.

El Fondo concederá principalmente subvenciones a las regiones carboníferas o dependientes del carbono.



Según el artículo 8 de su reglamento, los recursos deben destinarse a “paliar los impactos sociales y económicos de la clausura” de sus actividades que, conforme lo venimos señalando tienen la ambiciosa meta de ocurrir entre 2030 y 2050.

Ello debería suceder, a través de medidas tales como:

1. Ayudar a los trabajadores a obtener capacidades y competencias para el mercado laboral del futuro.
2. Colaborar con las pymes y empresas emergentes para crear nuevas oportunidades económicas en esas regiones.
3. Apoyar las inversiones en la transición hacia las energías limpias de carbono.

Dentro del marco del Mecanismo para Transición Justa, se ha creado la Plataforma de Transición Justa que tiene un triple objetivo:

- i) Trabajar en colaboración con los países y regiones de la UE para garantizar el acceso a las ayudas financieras proporcionadas por el Mecanismo para una Transición Justa. Para ello, se brindará el apoyo necesario y se compartirá toda la información pertinente que las autoridades y beneficiarios requieran a través de una plataforma común.
- ii) Construida sobre el éxito de la Iniciativa para las Regiones del Carbón en Transición y alineada con el Pacto Verde Europeo y el Mecanismo para una Transición Justa, esta plataforma tiene como propósito promover un intercambio activo de buenas prácticas entre todas las partes interesadas.
- iii) La Comisión se compromete a brindar asistencia técnica integral a los Estados miembros y a los inversores, con el objetivo de garantizar una transición justa y exitosa. Esto incluye proporcionar orientación especializada, recursos y apoyo para abordar los desafíos que surjan durante el proceso.

Además, la participación activa de las comunidades afectadas, las autoridades locales, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales es fundamental en este contexto.

La Comisión se asegurará de facilitar su involucramiento en todas las etapas del proceso de transición, fomentando un diálogo constructivo e inclusivo que permita tener en cuenta sus perspectivas y necesidades particulares.

Como hemos visto a lo largo de este capítulo la UE es un actor que lidera la tendencia internacional a enfrentar el cambio climático y a proveer de una transición justa para que adoptar el nuevo paradigma no termine en más daños que soluciones.

Hemos visto como del Pacto Verde Europeo y los instrumentos que contribuyen a su implementación surge la experiencia de la Iniciativa de Regiones del Carbón en Transición.

Esa experiencia ha sido extendida a países vecinos de la UE, y ha inspirado la creación de la Plataforma de Transición Justa, de la cual podemos tomar algunas buenas prácticas y también ciertos retos y desafíos, de manera tal que no se puede sin más trasladar la experiencia europea al contexto latinoamericano.

Entre las buenas prácticas cuya versión latinoamericana y del caribe es preciso trabajar podemos resumirlas como lo hace CEPAL en la siguiente enumeración:

1. Crear espacios de diálogo e intercambio de buenas prácticas en la que intervengan de manera amplia tanto los actores locales y regionales como los stakeholders, especialmente sindicatos y empresas.
2. Prestar la debida asistencia técnica a los actores locales para poder desarrollar estrategias de transición justa.
3. Garantizar la participación activa de los actores locales y regionales, así como de los stakeholders, en la elaboración e implementación de planes y estrategias de transición justa.



4. Generar la debida financiación para que los distintos espacios que se creen puedan funcionar adecuadamente.
5. Asegurar que los trabajadores tengan la capacitación adecuada para poder reinsertarse en el mercado laboral.

CAPÍTULO V ECONOMÍA CIRCULAR EN LA REGIÓN MIRADA DESDE EL COMERCIO INTERNACIONAL

En el capítulo anterior hemos visto que la Unión Europea realiza toda una movilización de fondos, esfuerzos sociales y políticos para algo que a poco que se profundice la mirada, es obvio que va más allá de los meros fines de producir energía más limpia.

Se trata de una reformulación de sus sistemas de producción y bajo esa reformulación surgen de inmediato interrogantes sobre cómo afectará el comercio internacional que nuestros países latinoamericanos y del caribe tienen con esa zona euro.

Estados Unidos oscila, bajo la administración demócrata parece querer avanzar también hacia ese paradigma, pero aún resuenan los osados actos del ex Presidente Trump para separar a USA de esa tendencia, y si bien excede al marco de este trabajo, no es desdeñable la chance de que vuelva al poder.

La economía china, casi se diría, el imperio comercial chino avanza con su propio entendimiento de la misma cuestión.

En efecto, a los pocos meses de asumir la presidencia de China, en septiembre de 2013, Xi Jinping apeló a la historia para plasmar sus ambiciones de promover a su país al liderazgo mundial, y de ese modo, lanzó un plan que bautizó como la iniciativa de la Franja y la Ruta, más conocida como la Nueva Ruta de la Seda, en referencia a la que era la ruta de la seda de la China imperial del pasado.

Inicialmente se presentó como un proyecto para construir infraestructuras y cadenas de suministro que conectarían China con el resto del mundo y beneficiarían a todos los países implicados, al tiempo que permitiría al país asiático superar a EE UU y convertirse en la primera potencia planetaria, algo que para algunos analistas ha venido logrando.

Se planteaba como un proyecto muy ambicioso, con el inconveniente de que su éxito no dependía solo de la evolución interna, sino también de la situación internacional.⁶⁶

En la actualidad, lo que comenzó como una idea para colocar los excedentes de las empresas chinas, asegurar el suministro de energía y promover infraestructuras globales se ha convertido en una poderosa herramienta de la política exterior de Pekín, que abarca África, América Latina, Asia, Europa Central y Oriental y Oriente Medio.

Hoy las Rutas de la Seda terrestre y marítima se han ampliado y , ahora incluyen también la digital, la polar, la de la salud, la espacial y la verde.

En resumen, casi cualquier proyecto de cooperación llevado adelante por China con otro país hoy en día puede englobarse como parte de su vasto programa de las Nuevas Rutas de la Seda, que se plantean como “un proyecto del siglo” para la nación asiática, que aspira según lo confiesen desde Pekín con la vocación de abarcar el 75% de las reservas energéticas del planeta y al 70% de su población.

Algunos países se quejan de que el plan apenas repercute en su desarrollo y si bien China no está entre los países que más aspiran a hacer de la economía circular su base de sustentación, es indudable que esta mirada global puede incidir sobre la economía de América Latina, con la cual China posee importantes lazos.

En este capítulo no nos ocuparemos en profundidad de qué es la economía circular sino que haremos una breve referencia al fenómeno desde la mirada regional económica, por cuanto en la etapa 2 de nuestra cooperación haremos un énfasis más técnico profundo revisando nuestra estructura productiva de PYMES.

⁶⁶ <https://rebelion.org/china-cambia-el-rumbo-de-la-nueva-ruta-de-la-seda/>

Más bien queremos llamar la atención sobre aquello que insinuamos al principio: si un bloque tan decisivo como la UE y USA adopta un paradigma socioeconómico tan extenso, es indudable que ello repercutirá sobre nuestra economía.

En este sentido queremos llamar la atención sobre algunas cuestiones de Comercio Internacional en sentido coincidente a distintos análisis económicos de CEPAL ⁶⁷ y del PNUD ⁶⁸.

Este último organismo ha dicho que “La economía circular ofrece un marco de soluciones sistémicas para el desarrollo económico abordando profundamente la causa de retos mundiales tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el incremento de residuos y de contaminación, al tiempo que ofrece oportunidades de crecimiento.”

Impulsada por el diseño y sustentada por el uso de energías y materiales renovables, para el PNUD “la economía circular revoluciona la forma en que diseñamos, producimos y consumimos. El modelo se basa en tres principios: eliminar residuos y contaminación; mantener productos y materiales en uso, y regenerar sistemas naturales.”

En ese sentido clasifica las oportunidades de creación de valor en el marco de la economía circular en los ciclos técnicos y biológicos del sistema económico.

En el ciclo técnico, “los materiales y productos fabricados por el humano permanecen en uso el mayor tiempo posible. De este modo, el valor se crea mediante el intercambio, el mantenimiento, la reutilización, la remanufactura y el reciclaje.”

⁶⁷

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/42b61d0b-74f9-497a-ba6a-47a8a1b07739/content>

⁶⁸ <https://news.un.org/es/story/2021/03/1490082>



Por otro lado, “en el ciclo biológico, después de haber pasado por múltiples usos, los materiales regresan a la naturaleza de forma segura, devolviendo así los nutrientes a la tierra y a los ecosistemas naturales.”

CEPAL por su parte indica que el comercio internacional puede facilitar la transición hacia la Economía Circular en la región “siempre y cuando se refuercen los incentivos y se mitiguen los desincentivos...generando el marco necesario para la promoción justa de la economía circular a nivel global y una recuperación pospandemia más sostenible.”

Para este organismo “La valorización de residuos en las cadenas productivas depende de su rentabilidad y factibilidad técnica. El comercio internacional promueve las economías de escala que muchos países de la región carecen, las cuales se adaptarán a las ventajas comparativas de cada país. Una vez que la valorización se considera rentable, se hace viable el desarrollo de tecnología e infraestructura para implementarla.”

Para el PNUD “La aplicación de la economía circular tiene un impacto directo en la lucha contra el cambio climático y la prevención de residuos. A modo de ejemplo, cambiando la forma en que producimos y utilizamos el acero, el cemento, el aluminio y el plástico se podrían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta en un 40% para 2050.”

Asimismo, el organismo de Naciones Unidas aspira a que la aplicación de los principios de circularidad al sector de la construcción supongan una reducción de materiales (y de costos) mediante el uso de la producción modular y la impresión 3D, la optimización del uso de la energía y la reutilización o el reciclaje de materiales de alto valor en la fase de deconstrucción.

Por otra parte, indican acerca del plástico que su reducción puede evitar un tercio de la generación global de residuos plásticos para 2040. Dado el aumento actual y

previsto en la cantidad global de residuos, la transición a una economía circular es un movimiento “crucial” ⁶⁹

Desde la óptica de CEPAL “Los países y bloques regionales que tienen políticas claras de promoción a la Economía Circular generan y/o aumentan su capacidad interna de transformar residuos en recursos. Se debiera esperar que las Hojas de Ruta y otros instrumentos en desarrollo por los países de ALC sean un estímulo en dicha dirección. Los países que no tienen la escala o capacidad necesaria para valorizarlos, encuentran en el Comercio Internacional el aliado necesario para trasladar estos materiales hacia los países que sí pueden hacerlo.” ⁷⁰

El comercio de residuos entre México y Estados Unidos es un ejemplo de cómo la integración industrial dentro de bloques comerciales también promueve a esta economía.

En este caso, pese a que los Estados Unidos no cuenta con una política pública en torno a la circularidad, la dinámica de las cadenas de valor regionales incorpora crecientemente, al menos, las actividades de reciclaje.

Hacia esa dirección apunta el informe cepalino al que hacemos referencia cuando afirma: “La sustitución de materias primas vírgenes por materias primas secundarias, y el desarrollo de ciclos virtuosos de producción y consumo en el territorio, van a reducir los volúmenes y acortar las distancias de los flujos de comercio inter e intrarregionales identificados bajo la lógica de Economía Circular. La nueva dinámica que se configurará dependerá de la optimización de escalas, los desarrollos tecnológicos y los incentivos normativos. “

Al abordar las ineficiencias estructurales a lo largo de las cadenas de suministro, la economía circular -conforme lo expresan los autores del trabajo auspiciado por el

⁶⁹ <https://www.unido.org/stories/circular-economy-solution-marine-plastic-litter>

⁷⁰

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/42b61d0b-74f9-497a-ba6a-47a8a1b07739/content>

PNUD y la Ellen Macarthur Foundation- ofrece abundantes oportunidades de creación de valor a nivel industrial. Por ejemplo, se espera que el mercado de los envases retornables crezca de 37.000 millones de dólares en 2018 a 59 mil millones en 2026. Igualmente el mercado de la ropa de segunda mano duplicará el tamaño del de la moda rápida en 2029.

Queremos ser muy claros, la ventaja económica para Europa podría ser abismal. Algunos estudios sugieren que la transición a una economía circular podría generar un beneficio económico neto de 1,8 billones de euros para Europa en 2030, y un valor anual de aproximadamente 624.000 millones de dólares en la India para el año 2050.

¿Puede América Latina y el Caribe también aprovechar esta tendencia? Algunos estudios indican que la adopción de la economía circular podría crear un incremento neto de casi cinco millones de puestos de trabajo.⁷¹

En nuestra Región una estrategia en tal sentido sería fomentar el valor local en las cadenas productivas.

La región puede capitalizar las oportunidades generando mecanismos de integración productiva circulares regionales en alianza con el sector privado internacional, a modo de establecer en la región hubs para la valorización de materiales.

Esto le permitiría potenciar sus ventajas comparativas para acceder a los mercados europeos y nichos específicos en Asia y Estados Unidos con exigencias de circularidad.

La Región también presenta condiciones para promover servicios que aumenten la circularidad. En ese aspecto “Incrementar la valorización regional de materiales

71

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/65636d6b-7443-4c54-a8fa-859aa6e4a6c7/content>



permitiría aumentar la disponibilidad de materia prima secundaria de buena calidad en la región, y desarrollar una industria complementaria a la extractiva de materia prima virgen.” según opina la CEPAL al mismo tiempo que señala que “participa marginalmente en el comercio mundial de residuos, y los que más exporta son los residuos de minerales y metales, (en orden decreciente) de acero, aluminio y cobre.”

En ese sentido apunta a que “Dadas las correctas condiciones, la producción secundaria de ciertos metales es incluso más rentable que la producción primaria. La escala mínima necesaria se podría alcanzar promoviendo las importaciones de chatarra, complementando con el desarrollo de minería urbana. La circularización de residuos de minerales, tendría además un impacto social positivo al impulsar la formalización de la industria del reciclaje en la región, actualmente destacada por su informalidad”

Para escalar la Economía Circular y aprovechar sus beneficios es obvio que hay que tener mayores sinergias con el comercio internacional y la política de comercio exterior de cada país, así como las acciones concretas que se promueven.

El PNUD señala que en la actualidad, China y Europa son los líderes mundiales en la transición hacia la circularidad pues el desarrollo de sus estrategias de circularidad internas y externas influye en el resto del mundo.

China se adelantó a la tendencia mundial cuando adoptó su Ley de Promoción de la Economía Circular en 2009.

Más recientemente, las medidas del país hacia el exterior como la Prohibición de la Importación de Residuos de 2018 han tenido un gran impacto mundial incluyendo el desvío de flujos de residuos a otros países en desarrollo, las alteraciones en los precios del comercio mundial de la chatarra y un cuestionamiento general de las prácticas de reciclaje de los países desarrollados.

El nivel de desarrollo de un país afecta a la forma de entender y abordar la circularidad.

Por ello, la economía circular presenta un conjunto específico de retos y oportunidades para los países en desarrollo, especialmente en lo que respecta al sector informal, el acceso al desarrollo tecnológico y la capacidad institucional y financiera.

En ese carril de ideas, CEPAL ha dicho que la transición hacia esta economía, requiere mejorar los datos disponibles y su análisis. En primer lugar, es necesario entender mejor la calidad y cantidad de los materiales disponibles en la región.

En segundo lugar, agrega “para estimar la reducción en la demanda de recursos naturales vírgenes de ALC a raíz de una posible sustitución por materia prima secundaria bajo un escenario de transición hacia una EC, se requiere contrastar dos tendencias. La primera se refiere a la menor demanda por una mayor eficiencia en el reuso y reciclado de los materiales. La segunda alude al aumento en la demanda de materia prima virgen por los cambios tecnológicos.”

En el contexto de esta afirmación es que se vuelve relevante analizar el efecto de la prohibición de importación de residuos plásticos por China y otros países asiáticos sobre el comercio.

Es necesario analizar las oportunidades de circularidad de los principales sectores exportadores latinoamericanos mediante dos mecanismos.

En primer lugar, para producir bienes y servicios circulares que accedan a mercados exigentes.

En particular, enfocarse en las implicancias del Pacto Verde Europeo.

En sentido complementario, para detectar oportunidades de importación de residuos y materiales reciclados para devenir productores secundarios o para incorporarlos a otros procesos productivos..



Para la CEPAL “Sería útil identificar cuáles son las medidas nacionales que limitan el posible desarrollo de estos flujos y cómo potenciarlos. Asimismo, es necesario conocer en profundidad cómo están distribuidas en la región las plantas y la logística de valorización y reciclaje, el tipo de insumos que utilizan, así como sus capacidades instaladas y proyecciones a futuro. Esto permitiría guiar a nivel regional futuras inversiones.”

En suma, muchas veces desde nuestra Región asistimos como testigos a las tendencias. Hoy se diría que es hora de protagonizarlas incorporando en las agendas de política pública la economía circular como lo está haciendo la UE en el marco del Pacto Verde.

Sería bueno no actuar solos sino acordar criterios comunes para desarrollar la producción de sectores circulares, y acordes a los parámetros que están trabajando socios comerciales como China, Estados Unidos o la UE.

Un último comentario lo haremos alrededor del financiamiento, a este respecto, la banca privada, los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones de financiación del desarrollo han intensificado las inversiones en actividades de economía circular.

En particular, desde 2016, se ha multiplicado por diez el número de fondos privados vinculados a inversiones en actividades relacionadas con la economía circular.

El apoyo financiero a la economía circular incentiva la innovación y la inversión, tanto a nivel público como privado.

El acceso a la financiación es, por lo tanto, esencial para el avance de la economía circular, es decir, la falta de acceso representa un obstáculo importante para una transición que luce como inevitable.

VI PRINCIPALES DIRECTRICES DE LA OIT SOBRE TRANSICIÓN JUSTA.

Hacia principios de siglo XXI la OIT empezó a manifestar un fuerte interés en una economía sostenible, y desde 2010 afirma que está ampliamente reconocido que el cambio climático es uno de los desafíos, cuando no el más importante, al que se enfrenta la humanidad en los próximos decenios.

Cada vez está más claro que el único modo de lograr el tipo de compromisos necesarios para afrontar efectivamente el desafío es crear un consenso mundial que comprometa a todas las partes interesadas.⁷²

La transición justa para la Organización Internacional del Trabajo consiste en lograr un trabajo decente para todos y al mismo tiempo proteger el medio ambiente y los recursos naturales de los que depende la economía y la vida en el planeta.

Al respecto de los empleos verdes, ha sostenido que “son parte de la agenda de transición justa, son trabajo decente que se caracteriza por la protección social, derechos en el trabajo y el diálogo social, y que al mismo tiempo forman parte del proceso de descarbonización de la economía –de la matriz energética, los sistemas alimentarios, la manufactura, el transporte y movilidad, entre otros sectores altamente dependientes de los combustibles fósiles.”⁷³

En 2019, en la “Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del trabajo” la OIT reconoció que el “mundo del trabajo se está transformando radicalmente impulsado por las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático y la globalización, en un momento de desigualdades

⁷² <https://www.oitcinterfor.org/en/node/6313>

⁷³ Transición justa y empleo verde en América Latina y el Caribe: 10 años de trabajo de la OIT en la región

persistentes, que tienen profundas repercusiones en la naturaleza y el futuro del trabajo”.⁷⁴

En esta declaración, la OIT reforzó su mandato constitucional de “lograr la justicia social desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, que sitúa los derechos de los trabajadores y las necesidades, las aspiraciones y los derechos de todas las personas en el núcleo de las políticas económicas, sociales y ambientales”.

De ese modo orienta sus esfuerzos a “asegurar una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental”.

Ha dicho el organismo rector del trabajo que puede buscarse antecedente de su objetivo de ayudar a una transición justa en una serie de normas generales de la OIT entre las que cita:

Convenios relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

⁷⁴

Convenios relativos a la gobernanza:

- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)

Otros convenios técnicos

- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)
- Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117)
- Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140)
- Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)
- Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148)
- Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)
- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)
- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)
- Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)
- Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)
- Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174)
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)

Recomendaciones

- Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)
- Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)

- Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)
- Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

Resoluciones

- Resolución que contiene las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2007
- Resolución relativa a la promoción del empleo rural para reducir la pobreza, Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2008

Sin duda reproducir estas normas generales nos llevaría varios informes, por lo que trabajaremos en este capítulo sobre algunas posiciones más específicas, que comenzaron por trabajos de grupos de expertos publicados en 2015 bajo la denominación “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos”⁷⁵ las que fueron más adelante la base para la resolución del año pasado que veremos al final de esta parte del informe.⁷⁶

Las Directrices.

La 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013) adoptó una resolución y un conjunto de conclusiones relativas al desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes que expusieron un marco de políticas para una transición justa.

En su reunión de junio de 2014 el Consejo de Administración de la OIT apoyó la propuesta de celebrar una reunión tripartita de expertos en 2015 como seguimiento de las conclusiones de la Conferencia.

⁷⁵ véase Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, primera edición 2015, en www.ilo.org

⁷⁶ Resolución relativa a una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos (16 de junio de 2023)

Tras la decisión del Consejo de Administración, la Oficina convocó la Reunión tripartita de expertos, del 5 al 9 de octubre de 2015, con el fin de:

- examinar, enmendar y adoptar un proyecto de directrices basadas en la compilación y en el análisis detenido por la Oficina de experiencias obtenidas de políticas y estrategias sectoriales de los países orientadas a la sostenibilidad medioambiental, la ecologización de las empresas, la inclusión social y la promoción de los empleos verdes;
- extraer lecciones y buenas prácticas en lo que respecta a la formulación de políticas en cada una de las nueve esferas de política identificadas en el marco de transición justa, a través del diálogo tripartito;
- Recomendar maneras de dar efecto práctico a las directrices en términos de su difusión y aplicación práctica en el país por los mandantes, y adoptar directrices de política sobre una transición justa hacia unas economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.

Estas directrices, tal y como han sido adoptadas por los expertos, sostiene la OIT que “tienen por objeto sociales facilitar opciones específicas para formular, aplicar y supervisar el marco de proporcionar orientaciones prácticas no vinculantes a los gobiernos y los interlocutores políticas, de conformidad con las circunstancias y las prioridades nacionales.” ⁷⁷

La visión contenida en las directrices.

Conforme lo explicitan los expertos, para la OIT los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente -diálogo social, protección social, derechos en el trabajo y empleo- “son componentes indispensables del desarrollo sostenible que deben ponerse en

⁷⁷ véase Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, primera edición 2015, en www.ilo.org, salvo que se indique expresamente en una nota al pie, los siguientes entrecomillados son textuales de esa publicación.



el centro de las políticas encaminadas a lograr un crecimiento y un desarrollo sólidos, sostenibles e incluyentes”.

El concepto que adoptan de desarrollo sostenible es aquél que permite satisfacer las necesidades de la generación actual sin restar capacidad a las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

Para la OIT es preciso aclarar que dentro del mismo concepto se abarca tres dimensiones, la económica, la social y la ambiental, que están interrelacionadas, revisten igual importancia y deben abordarse conjuntamente.

Ahora bien, aclaran los expertos que este es un propósito global pero de enfoque local, en sentido a que cada país dispone de diferentes aproximaciones, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales para lograr ese objetivo global.

De esa manera, en el párrafo 10 de las Directrices, los expertos afirman que “Una transición justa para todos hacia una economía ambientalmente sostenible,..., debe gestionarse correctamente y contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza.”

Es decir, plantean un objetivo más ambicioso que una simple adaptación a un nuevo paradigma de producción, que naturalmente, forma parte, pero que en su formulación debe no solo reemplazar un modelo energético o de producción ligada a ciertos elementos contaminantes sino que debe aprovechar esta ventana de cambio para dar un gran impulso a esos fines más extensos.

De ese modo dan tres características, debe buscarse el trabajo decente, la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental al mismo tiempo.

De tal modo los expertos aclaran que cuando se refieren a la ecologización de la economía, las empresas y los empleos, consideran esa cuestión en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

Ese fenómeno verde para las Directrices ofrece numerosas oportunidades para alcanzar objetivos sociales: “puede actuar como un nuevo motor de crecimiento, tanto en los países adelantados como en los países en desarrollo, y como un generador neto de empleos decentes y verdes que pueden contribuir en gran medida a la erradicación de la pobreza y a la inclusión social.”

De este modo se plantea un afán productivo también en sentido a que aplicar las directrices puede mejorar la capacidad para gestionar los recursos naturales de forma sostenible, aumentar la eficiencia energética y reducir los desechos, y al mismo tiempo, enfrentar las desigualdades y potenciar la resiliencia.

Bajo esa óptica, a la fecha de adopción de estas directrices, 2015, vaticinaban que “tanto en los sectores tradicionales como en los emergentes, fomentarán una economía competitiva, con bajas emisiones de carbono y ambientalmente sostenible, así como modalidades sostenibles de consumo y producción, y contribuirán a la lucha contra el cambio climático.”

Como hemos visto, el camino no ha sido fácil, y si bien el vaticinio iba en la dirección correcta, ha habido marchas y contramarchas.

En ese andarivel de ideas los expertos de OIT aclaraban que “bien gestionadas, las transiciones hacia economías ambiental y socialmente sostenibles pueden constituir un importante motor para la creación de puestos de trabajo”, pero apuntaban a que el desarrollo sostenible sólo es posible con la participación activa del mundo del trabajo.

Cuando hablan de mundo del trabajo, no se refieren solo a inversiones nuevas producto del innovador paradigma verde sino que indican que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores no son observadores pasivos, sino más bien agentes del cambio, capaces de desarrollar nuevas modalidades de trabajo.



En esa tesitura postulaban que era preciso una gran diversidad de esfuerzos y actividades por parte de la OIT y los Estados Miembros, mediante la cooperación, el intercambio de información y las acciones conjuntas en el marco del mandato de la OIT, bajo el principio de responsabilidades comunes que fue insertado en el concierto internacional en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

Oportunidades y desafíos

Los expertos que redactaron las directrices planteaban ya en 2015 que el camino no sería fácil. Indicaban de manera optimista que la transición hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles, el mundo del trabajo puede beneficiarse de algunas oportunidades importantes, como por ejemplo:

a) el aumento neto del empleo total, aprovechando plenamente el potencial para crear un número considerable de nuevos empleos decentes mediante inversiones en producción y consumo ambientalmente sostenibles y la gestión de los recursos naturales;

b) la mejora a gran escala de la calidad y los ingresos del empleo resultante de procesos más productivos, y de productos y servicios más respetuosos con el medio ambiente en sectores como la agricultura, la construcción, el reciclaje y el turismo, y

c) la inclusión social, mediante un mejor acceso a una energía asequible y ambientalmente sostenible y el pago por la prestación de servicios ambientales, lo cual reviste particular importancia para las mujeres y los habitantes de las zonas rurales;

Pero también hacían mención a algunos **desafíos importantes**, como por ejemplo:

d) la reestructuración económica, que tiene como consecuencia el desplazamiento de trabajadores y las posibles pérdidas de empleo,;

e) la necesidad de que las empresas, los lugares de trabajo y las comunidades se adapten al cambio climático para evitar la pérdida de recursos y medios de subsistencia, así como la migración involuntaria; y

f) los efectos adversos que el aumento del precio de la energía y de los productos básicos tiene en los ingresos de los hogares pobres.

Con ese enfoque realista que conjugaba tanto beneficios como posibles consecuencias no queridas, llegaban a la conclusión de que la envergadura y la urgencia de estos desafíos ambientales y en materia de empleo, motivaban la necesidad de abordarlos de manera conjunta como una necesidad imperiosa.

Principios rectores

En este rubro, las Directrices plantearon que la transición hacia unas economías y sociedades ambientalmente sostenibles debería regirse por los principios siguientes:

a) Es preciso contar con un consenso social sólido sobre el objetivo de la sostenibilidad y las vías para alcanzarlo. **El diálogo social debe formar parte integrante del marco institucional** ⁷⁸para la formulación y la aplicación de políticas en todos los niveles. Se debería llevar a cabo un proceso de consultas fundamentado, adecuado y continuo con todos los interesados pertinentes.

b) Como es obvio señalaron que “Las políticas deben respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo”.

c) Apuntaron a que se adoptara la perspectiva de género “para promover el logro de resultados equitativos”.

⁷⁸ El resaltado es nuestro para subrayar una necesidad que será tratada también en las siguientes etapas.

d) Señalaron que **“Las políticas de los ministerios de economía, medio ambiente, asuntos sociales, educación y formación, y trabajo deben ser coherentes entre sí** a fin de crear un entorno propicio para que las empresas, los trabajadores, los inversores y los consumidores acepten e impulsen la transición hacia economías y sociedades incluyentes y ambientalmente sostenibles”.⁷⁹

e) Plantearon la necesidad de anticiparse a las posibles consecuencias negativas de pérdidas de empleos y los desplazamientos, buscando que se adoptaran políticas de protección social

f) Remarcaron que “No existe una única solución válida para todos”.

g) En la ejecución de las estrategias de desarrollo sostenible se ha de fomentar la cooperación internacional entre los países.

Principales esferas de políticas y disposiciones institucionales

En este rubro los redactores de las Directrices llegaron al consenso de un marco básico indicando que sería necesario adoptar una combinación de políticas macroeconómicas, industriales, sectoriales y laborales específicas para cada país que creen un entorno habilitador para que prosperen las empresas sostenibles y generen oportunidades de trabajo decente movilizandoy dirigiendola inversión pública y privada hacia actividades ambientalmente sostenibles.

Su objetivo debería ser “la creación de trabajo decente en toda la cadena de suministro, en sectores dinámicos de gran valor añadido que fomenten la mejora del empleo y las competencias profesionales, así como la creación de empleo y una mayor productividad en industrias más intensivas en mano de obra que ofrezcan oportunidades de empleo a gran escala”.

⁷⁹ El resaltado indica que este enfoque nos resulta vital, y volveremos sobre esta idea,

Como hemos visto en el capítulo anterior donde vinculamos economía circular al comercio internacional, esta afirmación nos parece particularmente relevante.

Profundizando el concepto en las directrices hallamos que “es necesario integrar el desarrollo sostenible en todas las esferas y en la cooperación y la coordinación entre las autoridades encargadas del trabajo y sus homólogos en diferentes ámbitos, con inclusión de las finanzas, la planificación, el medio ambiente, la energía, el transporte, la salud y el desarrollo económico y social”.

Los expertos ofrecen una idea al respecto en cuanto señalan que “Las disposiciones institucionales se deben adaptar de modo que quede garantizada la participación de todos los interesados pertinentes a nivel internacional, nacional, regional, sectorial y local en la constitución de un marco de políticas apropiado”.

Es decir, apuntan a que se debería buscar la coherencia interna entre las instituciones a nivel nacional y dentro de las instituciones internacionales a nivel regional y mundial, a fin de lograr una integración eficaz de las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

Para dejar claro que significan estos mensajes en el punto 3) bajo este título las directrices indican:

“Las principales esferas de políticas en las que se han de abordar al mismo tiempo la sostenibilidad ambiental, económica y social son las siguientes:

- I. Políticas macroeconómicas y de crecimiento
- II. Políticas industriales y sectoriales
- III. Políticas relativas a las empresas
- IV. Desarrollo de competencias
- V. Seguridad y salud en el trabajo
- VI. Protección social
- VII. Políticas activas del mercado de trabajo
- VIII. Derechos
- IX. Diálogo social y tripartismo”

En cuanto a los gobiernos específicamente, las directrices plantean que éstos deberían, textualmente :

- a) proporcionar señales estables con respecto a las políticas sobre la base del diálogo social y de un marco normativo, para posibilitar el desarrollo de empresas sostenibles y el trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza, en el proceso de transición hacia economías sostenibles;
- b) examinar y promover las normas internacionales del trabajo que sean más pertinentes para el marco de transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos;
- c) integrar las disposiciones para hacer posible una transición justa hacia políticas y planes nacionales orientados al logro de los objetivos de desarrollo sostenible y a la ejecución de los planes nacionales de acción respecto del medio ambiente y el cambio climático;
- d) incorporar las disposiciones relativas a una transición justa en las agendas de todos los ministerios competentes, en lugar de asignarlas a uno solo;
- e) promover una estrecha colaboración entre los ministerios nacionales pertinentes, como los de planificación económica y finanzas, con el fin de establecer políticas y programas que puedan aceptar cambios en el panorama económico y político;⁸⁰
- f) establecer y fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de las autoridades subnacionales en los planos regional y local para orientar la transición y hacer frente a los cambios necesarios en las economías regionales;

⁸⁰ En tanto este documento está preparado para autoridades locales, la conclusión es idéntica a nivel subnacional.

g) brindar oportunidades para la participación de los interlocutores sociales en todos los niveles y etapas posibles del proceso de políticas a través del diálogo social y promover consultas con los interesados pertinentes;

h) establecer y reforzar la disponibilidad de los datos básicos sobre el mercado laboral y el acceso a ellos, cuando sea necesario, y llevar a cabo evaluaciones previas sobre los efectos de las políticas ambientales a nivel socioeconómico y del empleo, en las que se fundamenten las opciones que se sigan en materia de políticas;

i) incluir estudios y evaluaciones del impacto en las políticas económicas y sociales sostenibles desde el punto de vista ambiental, para alcanzar un equilibrio óptimo en las medidas de política que se adopten, y

j) fomentar y participar activamente en las iniciativas de colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el respaldo de las organizaciones internacionales, a fin de incorporar eficazmente políticas que permitan una transición hacia la sostenibilidad ambiental.

En tanto, en el párrafo 22 de las directrices los expertos apuntan a responsabilidades conjuntas de gobiernos e interlocutores sociales para que celebren acuerdos para la aplicación de las políticas económicas, sociales y ambientales, en particular con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Bajo esa dirección pide a ambos movilizar fondos, apoyo y asistencia además de compartir conocimientos y prácticas idóneas en materia de políticas macroeconómicas y sectoriales sostenibles desde la perspectiva ambiental.

Para estos fines pide debatir basándose en evidencia de datos así como solicita a los interlocutores sociales que desempeñen un papel fundamental a través de todas las formas de diálogo social, como las negociaciones colectivas.

En ese sentido, dentro de ellas prever las necesidades en materia de competencias profesionales y los desafíos relacionados con el empleo, y diseñar una formación adecuada y continua, entre otras cosas.

Son las mismas Directrices las que refuerzan que a nivel local también deben actuar en conjunto las autoridades locales, los empleadores, los sindicatos y las instituciones de investigación y capacitación y “cooperar para integrar con éxito la transición en el desarrollo económico local sostenible”

Políticas de diálogo social y tripartismo

A este respecto las Directrices en un extenso capítulo plantea textualmente para los gobiernos el deber de:

- a) promover y participar activamente en el diálogo social, en todas las etapas del proceso, desde la fase de formulación de políticas hasta la de ejecución y evaluación, y hacerlo en todos los niveles, desde el nacional hasta el nivel de la empresa, en consonancia con las normas internacionales del trabajo más pertinentes para el marco de transición justa, con el fin de lograr un consenso sobre formas de alcanzar una sostenibilidad ambiental que vaya acompañada de trabajo decente, y
- b) promover la creación, el desarrollo y la formalización de mecanismos y estructuras de diálogo a todos los niveles, con el propósito de analizar los mejores medios para poner en práctica los objetivos sociales, económicos y ambientales a nivel nacional.

A su vez, para los interlocutores sociales plantea literalmente que deberían:

- a) promover la sensibilización de sus miembros a las novedades que llevan aparejadas el marco para una transición justa, el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes para hombres y mujeres, y potenciar su comprensión y aportar directrices al respecto;

b) desempeñar un papel activo en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas nacionales de desarrollo sostenible, poniendo de relieve la función fundamental que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores para lograr una sostenibilidad social, económica y ambiental que vaya acompañada por trabajo decente e inclusión social;

c) fomentar la participación activa de sus miembros en el diálogo social a nivel empresarial, sectorial y nacional, para evaluar las oportunidades y resolver los desafíos que plantea la transición, y

d) propiciar la incorporación de disposiciones ambientales específicas a través de la negociación colectiva y de los convenios colectivos a todos los niveles, según convenga, como forma concreta de facilitar la cooperación entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de alentarlas a respetar las regulaciones ambientales, inclusive en el ámbito de la reducción de emisiones pero sin limitarse a éste, cumplir los objetivos de la empresa en materia de sostenibilidad y desarrollar la formación de trabajadores y directivos.

Es decir, la OIT busca que del Diálogo Social general y del aplicado como pueden serlo las convenciones colectivas de trabajo emerja una autorregulación de la transición justa.

Políticas macroeconómicas y de crecimiento

En el párrafo 25 las Directrices van un poco más allá de aquella autorregulación en materia laboral que señalamos en el acápite anterior.

Pide directamente que las políticas macroeconómicas y de crecimiento se adopten con el mecanismo de la consulta permanente con los interlocutores sociales, y por tanto indica distintos deberes para los gobiernos.

Son ellos que los gobiernos deberían:

a) integrar el desarrollo sostenible y una transición justa en las políticas macroeconómicas y de crecimiento, del siguiente modo:

a.i) desplegando esfuerzos conjuntos entre los gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el fin de incorporar el marco de transición justa en las políticas macroeconómicas;

a.ii) adoptando políticas macroeconómicas y de crecimiento que promuevan modelos de producción y consumo sostenibles, creen un entorno que propicie las empresas sostenibles, y sitúen el empleo pleno y productivo para todos en el centro de las políticas económicas y sociales, y

a.iii) elaborando y armonizando programas de incentivos para estimular la innovación de las empresas en pos del desarrollo sostenible;

b) armonizar el crecimiento económico con los objetivos sociales y ambientales, de la siguiente manera:

b.i) incorporando las políticas macroeconómicas sostenibles en los planes nacionales de desarrollo y acción a medio y más largo plazo;

b.ii) considerando la adopción de planes de acción con objetivos estables en relación con los desafíos sociales y ambientales, a fin de establecer compromisos a largo plazo;

b.iii) enunciando claramente las necesidades de financiación a largo plazo y estableciendo mecanismos de financiación sostenibles con miras a hacer efectivo el marco de la transición justa;

c) adoptar reglamentos e instrumentos adecuados como sigue:

c.i) explorando y determinando una combinación adecuada de impuestos, subvenciones, incentivos, precios garantizados y préstamos con la finalidad de impulsar la transición hacia actividades económicamente sostenibles;

c.ii) tomando en consideración la posibilidad de llevar a cabo una reforma de la fiscalidad ambiental que podría, además, contribuir a financiar la compensación destinada a las personas afectadas de manera desproporcionada por la transición hacia actividades económicamente sostenibles;

c.iii) asegurando eficazmente el seguimiento y la evaluación de la adopción y el impacto del conjunto de medidas, asegurando que estén en consonancia con las normas previstas en los instrumentos y su propósito;

c.iv) mejorando la eficacia de las políticas, cuando sea pertinente, a través de medidas específicas de políticas fiscales, instrumentos basados en el mercado, y políticas de contratación pública y de inversiones, y

c.v) facilitando el cumplimiento de las regulaciones a través de información y orientación adaptadas a diferentes grupos específicos, como las MIPYME; y supervisando el respeto de las regulaciones y, de ser oportuno, aplicando cuotas;

d) invertir fondos públicos en la ecologización de la economía, como se expone a continuación:

d.i) utilizando las inversiones públicas para desarrollar infraestructura con el menor impacto ambiental negativo posible, rehabilitar y conservar los recursos naturales y dar prioridad a la resiliencia a fin de reducir el riesgo de desplazamiento de personas y empresas;

d.ii) orientando los ingresos fiscales a la protección social y a las políticas activas del mercado laboral, para potenciar la creación de empleo y ayudar a los trabajadores a adaptarse a las políticas de sostenibilidad ambiental, y

d.iii) utilizando la contratación pública para incentivar un giro hacia bienes y servicios ecológicamente sostenibles y promoviendo la inclusión social, asegurando que las empresas, en particular las MIPYME, y los grupos desfavorecidos puedan solicitar las compras públicas;

e) desarrollar políticas comerciales y de inversión, de esta forma:

ei) utilizando las políticas comerciales y de inversión para lograr la sostenibilidad social, económica y ambiental, facilitar el acceso a tecnología respetuosa con el medio ambiente, nutrir las industrias verdes nacionales en sus inicios y fomentar y facilitar la innovación ecológica y el empleo.

Como puede verse, los fines de integrar el desarrollo sostenible y una transición justa en las políticas macroeconómicas y de crecimiento, desarrollar políticas comerciales y de inversión, invertir fondos públicos en la ecologización de la economía adoptar reglamentos e instrumentos adecuados armonizar el crecimiento económico con los objetivos sociales y ambientales no son meras ambiciones etéreas, la OIT toma partido por un modelo económico muy determinado.

Ese modelo incluye Directrices para políticas industriales y sectoriales en dirección a promover un diálogo social productivo a nivel sectorial para fomentar la creación de consenso y la aceptación social, con miras al éxito en la aplicación de las políticas sociales, económicas y ambientales, inclusive en lo relativo al cambio climático, pero sin limitarse a este fenómeno.

Va un paso más allá incluso cuando para la OIT los gobiernos deberían “utilizar los instrumentos de política para la creación y los incentivos de mercado de manera estable, previsible y transparente, emitir señales claras a los inversores y reducir al mínimo las distorsiones del mercado y de los precios, fomentar la innovación y asegurar el uso eficaz de los recursos públicos”

En cuanto a la relación gobierno-empresas las Directrices indican que los gobiernos deberían proporcionar un entorno propicio para las empresas sostenible de manera



que ellas aumenten su productividad, creen empleo y promuevan el trabajo decente, respetando las regulaciones sociales, económicas y ambientales;

Llegan a considerar reformas fiscales que deberían tener en cuenta cuáles son los mejores medios para favorecer el cumplimiento y el pago de los impuestos y gravámenes ambientales.

En tal sentido, hay una clara directiva para prestar especial atención a la asistencia a las MIPYME (cooperativas y empresarios inclusive) en el proceso de transición justa y en ese carril de ideas plantea la idea de ofrecer incentivos financieros (subvenciones, préstamos a bajo interés e incentivos fiscales) a las empresas que adopten prácticas respetuosas del medio ambiente, entre otras, medidas de ahorro de energía y eficiencia energética, en la perspectiva de la sostenibilidad económica y social.

También recomienda “promover los productos y servicios sostenibles de las empresas, en el requisito de contenido local de la contratación pública, en consonancia con la OMC y con otros acuerdos internacionales, y permitir el acceso de las MIPYME y las cooperativas a fin de que puedan participar en dicho proceso de contratación pública”.

Del mismo modo, y teniendo en cuenta el fenómeno de la informalidad, barrunta que es preciso establecer programas focalizados en sectores en los que una proporción significativa de las empresas y los trabajadores son informales, con el objetivo de promover su transición a la economía formal y el conocimiento y comprensión de las políticas sociales, económicas y ambientales recurriendo a las cooperativas.

En consonancia con las demás políticas para una transición justa, los gobiernos y los interlocutores sociales deberían, conforme lo explicitan las Directrices:

a) ofrecer oportunidades de formación encaminadas a la reconversión y el perfeccionamiento (también para los trabajadores afectados por la reestructuración)

y un aprendizaje inicial en prácticas empresariales ecológicas y en tecnologías e innovaciones respetuosas del medio ambiente;

b) contemplar la posibilidad de aportar apoyo financiero y técnico a las empresas que llevan a cabo actividades de investigación y desarrollo en el campo de las tecnologías verdes, y prestar apoyo a la creación y la incubación de conglomerados;

c) considerar la posibilidad de adoptar medidas de apoyo a las empresas y a los trabajadores que se han visto gravemente afectados por la transición a economías y sociedades ecológicamente razonables para todos;

d) promover la cooperación institucionalizada en el lugar de trabajo, fomentando una cultura de diálogo, puesta en común de conocimientos y asesoramiento mutuo, orientada a aumentar la eficiencia energética y de aprovechamiento de los recursos, a reducir los desechos y a aplicar tecnologías y métodos de trabajo limpios y seguros que fomenten el empleo productivo y el trabajo decente, y

e) promover la adopción, por parte de las empresas, de políticas a largo plazo que sean ambientalmente sostenibles, como las destinadas a limitar las emisiones de carbono, entre otros ámbitos, y fomentar la participación de los trabajadores y sus representantes, así como de los gobiernos, cuando sea oportuno, en el proceso encaminado a lograr dicho objetivo, en un contexto de creación y protección del empleo.

En cuanto a desarrollo de competencias propenden a “respaldar la transición hacia economías más sostenibles desde la perspectiva ambiental, verificando las políticas de desarrollo de competencias laborales a fin de asegurar que promueven la formación, el desarrollo de capacidades y programas de estudio ajustados a las necesidades”.

Más adelante, en el párrafo 32 encaran lo que según las Directrices deberían ser las políticas en materia de seguridad y salud en el trabajo y en esta materia plantea



que hay que evaluar los nuevos peligros para la SST relacionados con el cambio climático, escasez de recursos y otros riesgos ambientales.

Bajo esa mirada indican que se debería adaptar las normas de SST a nuevas tecnologías y materiales relacionados con la transición y garantizar el cumplimiento de las normas de SST a través de inspecciones del trabajo.

Del mismo modo indican la necesidad de coordinar políticas de SST con organismos encargados de la salud y el medio ambiente en el trabajo, formulando políticas nacionales para proteger trabajadores, población y medio ambiente contra accidentes industriales mayores.

En ese sentido se desprende la necesidad de promover procedimientos adecuados para prevenir accidentes y mejorar la capacidad gubernamental para aplicar leyes en situaciones de riesgo, lo que lleva a los expertos de OIT a manifestar que es preciso estudiar y comprender mejor los riesgos para la SST a lo largo del ciclo de vida de productos, tecnologías y empleos.

En busca de ese objetivo, plantean también como idóneo establecer comités conjuntos trabajador-empresario para abordar temas relacionados con medio ambiente en lugar de trabajo además de regular a las empresas para reducir materiales peligrosos en la cadena productiva e incorporar medidas adecuadas en su operación.

En definitiva, en estos párrafos recomiendan incluir aspectos de SST en programas sostenibles, promover formación sobre SST en empleos verdes y abordar efectos del trabajo informal en la transición hacia economía formal relacionada con ecologización económica mediante iniciativas formativas y legislativas si fuera necesario.

Mientras tanto, en lo que hace a Políticas de protección social para las directrices se debería girar en torno a estos cuatro conceptos:



1. Promover sistemas de protección social: Los gobiernos deben establecer sistemas que brinden servicios de salud, seguridad de ingresos y servicios sociales, con el objetivo de proteger a la población contra las vulnerabilidades económicas y ambientales.
2. Integrar la protección social en las políticas ambientales: Se debe considerar la protección social al diseñar medidas y respuestas frente a los impactos ambientales y los desafíos asociados con la transición hacia economías sostenibles para aquellos trabajadores afectados negativamente.
3. Mecanismos innovadores para compensar el cambio climático: Los gobiernos deben promover mecanismos innovadores que ayuden a compensar los efectos del cambio climático en los medios de subsistencia, ingresos y empleo, además de garantizar las necesidades básicas de seguridad social.
4. Utilización adecuada de sistemas laborales y obras públicas: En casos pertinentes, se deben utilizar sistemas laborales y obras públicas que aumenten la resiliencia al cambio climático, rehabiliten recursos naturales y fomenten bienes productivos sostenibles.

Finalizan los expertos de OIT abordando el tema de las Políticas activas relativas al mercado de trabajo.

En este sentido, el documento de las Directrices hace referencia a que deben ser implementadas por los gobiernos en consulta con los interlocutores sociales.

Estas políticas deben buscar promover un mercado laboral justo y sostenible, teniendo en cuenta los cambios que se producen en la demanda del mercado debido a la transición hacia economías ambientalmente sostenibles.

En primer lugar, se destaca la importancia de promover políticas adecuadas en relación con el mercado laboral que ayuden a las empresas y a los trabajadores a anticipar y adaptarse a los cambios.

Esto implica facilitar el acceso a empleos y fortalecer la empleabilidad y capacitación profesional de los trabajadores.

Además, se hace hincapié en prestar especial atención a aquellos trabajadores desempleados o en riesgo de perder su trabajo debido al cambio climático, la degradación de recursos y el cambio estructural.

Esto incluye también aquellos que desarrollan su actividad en el sector informal.

Otro aspecto importante es garantizar una prestación eficiente de servicios públicos de empleo que respondan tanto a las necesidades de las empresas como de los trabajadores dentro del contexto de una transición hacia economías sostenibles desde una perspectiva ambiental.

Asimismo, es necesario ampliar estos servicios para incluir también a personas fuera del mercado formal.

Se propone establecer cursos específicos relacionados con ocupaciones y oportunidades empresariales concretas dentro del marco de la economía verde.

Además, se insta al fortalecimiento del papel de los servicios públicos como agentes facilitadores durante esta transición.

Finalmente, se plantea considerar iniciativas que vinculen la erradicación de la pobreza y protección de ecosistemas mediante apoyo público para obras públicas o programas laborales dirigidos especialmente hacia aquellos trabajadores afectados por transformaciones estructurales o tecnológicas.

También sugiere introducir políticas activas como subsidios específicos para permitir el acceso a educación y adquisición competencias profesionales mediante experiencia laboral y formación in situ.



En resumen, estas políticas activas buscan abordar diversos desafíos relacionados con el cambio climático, protección ambiental e inclusión social dentro del ámbito laboral.

Para la OIT, su implementación garantizaría un proceso más equitativo hacia economías sostenibles desde una perspectiva social y medioambiental.

La Resolución relativa a una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.

Posteriormente a estas Directrices de expertos que hemos reseñado a lo largo del capítulo la OIT siguió trabajando en la Transición Justa.

Así, hace poco más de un año, el 16 de junio de 2023 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Ginebra en su 111.^a reunión tras haber celebrado años de deliberaciones y buscado consensos sobre una transición justa, incluido el examen de las políticas industriales y la tecnología, hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos adoptó la Resolución que da título a este acápite.

La principal cuestión que debemos resaltar es que el ambicioso programa que enarboló la OIT a través de sus expertos en las Directrices, pasa a ser aprobado por Conferencia Internacional del Trabajo que las aprueba e indica que constituyen el principal instrumento de referencia para la formulación de políticas y proporcionan una base de actuación.

La Resolución va un paso más allá y señala que se debería acelerar y ampliar su aplicación a través de un marco de acción revitalizado que se articule en torno a cuatro elementos interrelacionados y que se refuerzan mutuamente, a saber: i) el fomento de economías inclusivas, sostenibles y generadoras de empleo; ii) la promoción de la justicia social; iii) la gestión del proceso hacia una transición justa, y iv) la financiación de una transición justa.



En sí la Resolución comienza advirtiendo que es esencial adoptar medidas urgentes para promover una transición justa que logre la justicia social, el trabajo decente y la erradicación de la pobreza, así como hacer frente al cambio medioambiental. El futuro de las economías, sociedades, empleos y medios de subsistencia dependen de los ecosistemas naturales del planeta.

En ese rubro apunta a que la inacción ante el cambio medioambiental pondrá en peligro el bienestar de las personas, la vida en el planeta y exacerbará las desigualdades.

La aplicación del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible se verán afectados por esta inacción.

Señala entonces que los costos de la inacción serán superiores a las inversiones necesarias para lograr economías resilientes.

Las políticas coherentes para luchar contra el cambio climático pueden producir resultados económicos positivos.

La transición justa constituye un objetivo global común que implica responsabilidad global y cooperación entre gobiernos, empleadores, trabajadores y sociedad civil.

En cuanto a los principios rectores para la transición justa la Resolución provee resumidamente los siguientes:

1. La transición justa debe incluir a todos los actores involucrados, como trabajadores, empleadores y comunidades locales.
2. La educación y formación son clave para que las personas se adapten a los cambios en el mercado laboral durante la transición justa.
3. Se necesitan medidas de protección social para aquellos que experimenten impactos negativos en su empleo debido a la transición.

4. Fomentar un clima propicio para la innovación y el emprendimiento sostenible puede generar nuevas oportunidades de trabajo durante la transición justa.
5. Las políticas fiscales deben ser equitativas para distribuir de manera justa los costos de la transición entre diferentes actores económicos.
6. El acceso a tecnologías limpias y sostenibles debe garantizarse para todos los países, especialmente aquellos con menos recursos financieros o tecnológicos.
7. Las acciones relacionadas con una transición justa deben alinearse con otros objetivos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por las Naciones Unidas.
8. El fortalecimiento del sistema multilateral es fundamental para coordinar esfuerzos internacionales en materia de transición justa e impulsar compromisos globales más ambiciosos.
9. Las inversiones en desarrollo productivo y tecnologías sostenibles deben ser un elemento fundamental en una transición justa.
10. Las comunidades indígenas y grupos vulnerables deben recibir especial atención durante el proceso de transformación hacia un modelo más sustentable económicamente hablando

En forma coherente con las Directrices aprobadas la Resolución aborda la función de los Gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Bajo esa mirada y para no repetirnos en los comentarios respecto de las directrices, en esencia lo que la Resolución plantea es que los gobiernos deben formular, aplicar y evaluar marcos inclusivos y coordinados que promuevan una transición justa hacia actividades ambientalmente sostenibles, considerando políticas económicas, sociales y de género.

Para ello deben incorporar medidas en las políticas medioambientales y climáticas, así como en las políticas industriales, de protección social y de empleo para garantizar una transición justa.

Resalta la Resolución la necesidad de establecer mecanismos de colaboración intra e intergubernamentales para coordinar políticas a nivel nacional, regional y local con el objetivo de lograr una transición justa

Plantea también que se deben establecer marcos macroeconómicos favorables al empleo que permitan la transformación estructural y reduzcan las desigualdades durante la transición hacia actividades sostenibles.

Finaliza indicando como orientación general que la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido, así como la igualdad de género son objetivos centrales para lograr una transición justa.

Además, se debe garantizar el respeto a los derechos humanos fundamentales durante este proceso.

En los párrafos que cierran la Resolución la OIT define su rol para los cometidos insinuados a lo largo de todo el texto.

Al respecto es bueno señalar que la Organización Internacional del Trabajo desempeña un papel fundamental en la promoción de una transición justa hacia economías y sociedades sostenibles.

Como el único organismo tripartito especializado de las Naciones Unidas que representa a los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores, la OIT tiene la responsabilidad de liderar esta importante labor.

En primer lugar, es crucial que la OIT refuerce su función de liderazgo en el ámbito multilateral.

Esto implica participar activamente en las discusiones sobre el clima que se llevan a cabo en las Naciones Unidas y colaborar estrechamente con otros actores relevantes, como la iniciativa Acción Climática para el Empleo.⁸¹

Además, es fundamental fomentar la coherencia de las políticas para lograr una transición justa y garantizar la participación efectiva de los mandantes en el sistema de las Naciones Unidas y otros mecanismos importantes.

Asimismo, la OIT debe brindar asistencia técnica a los Gobiernos, así como a las organizaciones de empleadores y trabajadores cuando lo soliciten.

Esta asistencia puede ser especialmente útil en la formulación e implementación de políticas industriales sostenibles y estrategias productivas que faciliten una transición justa hacia la sostenibilidad medioambiental y económica circular.

En el mismo carril de ideas se sugiere en la Resolución considerar convocar una reunión tripartita sobre seguridad y salud en el trabajo relacionada con los fenómenos meteorológicos extremos y las variaciones climáticas.

Es importante establecer un mecanismo de diálogo con pueblos indígenas y tribales para adquirir conocimientos valiosos que permitan elaborar una hoja de ruta hacia una transición justa.

Este diálogo contribuirá a garantizar que se tengan en cuenta sus perspectivas únicas durante este proceso.

La capacitación también juega un papel crucial en esta labor.

Por tanto, es necesario fortalecer nuestras capacidades mediante programas destinados a ayudar a los gobiernos y organizaciones empresariales/trabajadoras a

⁸¹ <https://www.climateaction4jobs.org/es/>



formular e implementar políticas integrales con perspectiva de género para lograr una transición completa.

La transición justa y el género en la prédica de OIT.

La oficina regional de la OIT ha impulsado para América Latina distintos enfoques de la prédica de OIT.

En ese sentido, un reciente documento ⁸² plantea que “un elemento singular de América Latina es que los combustibles fósiles no son la principal fuente de emisiones. El uso de energías fósiles representa menos de la mitad (44%) del total de emisiones de GEI, cifra mucho menor a la de la Unión Europea (87%) y al promedio mundial (76%).”

Según lo explicita el documento en cuestión las fuentes de emisión más relevantes en la región se situarían “en la agricultura, incluyendo cultivos y ganadería (26%) y cambios en el uso del suelo, asociados a los procesos de deforestación (20%). Su efecto combinado es un poco mayor que el de la energía (46%). Los residuos y los procesos industriales producen aproximadamente el 10% restante. (Samaniego y otros, 2022).”

Como es de público conocimiento y lo recuerda OIT “la región alberga el 23% de los bosques del mundo, pero entre 1990 y 2020, la superficie boscosa disminuyó desde un 53% a un 46% del territorio regional (se perdieron 138 millones de hectáreas). Se estima que más del 70% de la deforestación es provocada por la transformación de tierras forestales para otros usos, tales como pastizales para ganadería, o cultivos para la exportación.”

Es por esta característica que muchos líderes de la Región no aceptan pacíficamente los mandatos climáticos, y últimamente han planteado desde

⁸² véase Empleos verdes, una oportunidad para las mujeres en América Latina

objeciones al diagnóstico, hasta cuestionamientos políticos al límite al desarrollo como plantea el presidente de Paraguay, Santiago Peña.

No obstante, es cierto que América Latina y el Caribe “es la región con mayor desigualdad en la distribución de los ingresos en el mundo. En 2018, el 7% de la población concentraba el 80% de los ingresos (Banco Mundial 2020). El empleo informal, un rasgo estructural de los mercados de trabajo de la región, es otra expresión de la desigualdad. Más de la mitad de las personas ocupadas, excluyendo al sector agrícola, se encuentra en la informalidad y esta cifra se acerca al 80% en varios países de ingresos medios bajos como Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En 2021 un 53.7% de las mujeres ocupadas en América Latina trabajaba en sectores de baja productividad y altísima informalidad (Maurizio, 2021; OIT, 2019c).”

Esto para la OIT plantea un serio riesgo de excluir a las mujeres en las nuevas ocupaciones, dado que para el organismo laboral la transición hacia un futuro de cero emisiones tiene un importante potencial de creación de empleo.

En ese sentido nos recuerda que un estudio del BID y la OIT estimó que en América Latina existen las condiciones -mediante políticas apropiadas- “para crear 22.5 millones de puestos de trabajo al 2030, ayudando a la descarbonización de los sectores de la agricultura, silvicultura, energías renovables, construcción y manufactura.”

Las cifras que maneja la Oficina Regional del organismo son de enormes magnitudes, ya que piensan en un potencial de aumento neto de 15 millones de empleos, un 4% del empleo total en la región, algo que solo puede ser visto como positivo.

Sin embargo, apuntan a que se producirían principalmente en sectores y ocupaciones con mayoría de hombres, lo que de verificarse, representaría un disvalor, a la luz de la perspectiva de género..

Siempre a la luz de esos guarismos potenciales, según la Oficina “se produciría un aumento de 18,5 millones de empleos en ocupaciones masculinizadas, pero una pérdida de 6 millones de puestos de trabajo en industrias altas en contaminantes.”

Las ocupaciones a las que llama feminizadas, por su parte, tendrían un incremento de 4 millones de empleos y una pérdida de 1.5 millones ⁸³.

La opinión que allí se vierte entonces llega a la conclusión que “De mantenerse los patrones actuales de segregación ocupacional, las mujeres tendrían menos acceso a los nuevos empleos creados por los programas de descarbonización”.

En América Latina, un 72% de las mujeres ocupadas se concentra en servicios (42.1%) y comercio (29.9%) y están casi ausentes en sectores como electricidad, gas, agua, construcción y transporte. Los hombres, en cambio, se distribuyen más homogéneamente en los distintos sectores de la economía ⁸⁴.

En el sector agrícola se prevé de acuerdo a ese Panorama Laboral de OIT para la Región “un aumento del 54% del empleo en agricultura vegetal y un 6% en la silvicultura, mientras se perdería un 29% de los puestos de trabajo (4.3 millones de empleos) en actividades altas en emisiones, tales como la ganadería, crianza de animales e industria láctea. El empleo en el sector de las energías renovables crecería en un 22% (100.000 nuevos puestos de trabajo) y las inversiones para aumentar la eficiencia energética llevarían a un crecimiento del empleo de un 2% en el sector de la construcción (540.000 empleos)”.

En cambio el informe de Saget y otros menciona “pérdidas importantes de empleo se producirían en el sector de la electricidad con base en combustibles fósiles (-57%) y en la extracción de combustibles fósiles (-32%). Sin embargo, la acción

⁸³ véase Saget y otros, 2020

<https://publications.iadb.org/es/el-empleo-en-un-futuro-de-cero-emisiones-netas-en-america-latina-y-el-caribe>

⁸⁴ <https://www.ilo.org/es/publications/panorama-laboral-2022-de-america-latina-y-el-caribe>

combinada de ambos sectores representaría la pérdida de menos de 400.000 puestos de trabajo.⁸⁵

En la fase de transición hacia economías más verdes, OIT espera que el aumento de la demanda por actividades de prestación de servicios ambientales a empresas, comunidades e instituciones públicas tendrá un impacto positivo en el empleo de las mujeres, ya que “se requerirán calificaciones que ellas ya tienen”.

Con ese entrecomillado destacamos que el sentido de las palabras del organismo internacional es mencionar que esos servicios incluyen labores en el área legal, de comunicaciones, vínculos con la comunidad, etc, por oposición a otras ocupaciones en donde las mujeres en términos generales están menos representadas.

De ese modo menciona que las transformaciones para avanzar hacia economías que generen bajas emisiones de carbono requieren de una fuerza de trabajo con habilidades y competencias para adaptarse a los requerimientos de los nuevos empleos.

Sin embargo, apunta la Oficina Regional, “en la región hay grandes deficiencias.”

Así cataloga que apenas un 15% de la fuerza laboral ha recibido algún tipo de capacitación, cifra muy inferior al 56% promedio observado en los países de la OCDE como menciona el estudio conjunto con el BID de Saget y otros que hemos venido mencionando.

Como mencionamos en el capítulo anterior OIT ha notado que la capacitación suele estar dirigida a personas con un nivel de educación inicial más alto y a aquellas con un empleo formal a tiempo completo, lo que tiende a perpetuar y amplificar las desigualdades en materia de competencias iniciales y puede generar un círculo

85

<https://publications.iadb.org/es/el-empleo-en-un-futuro-de-cero-emisiones-netas-en-america-latina-y-el-caribe>

vicioso de escasa inversión en capacitación, competencias inadecuadas, baja productividad e informalidad.

Por lo tanto, la posición de la OIT gira en torno a señalar que la promoción de empleos verdes requiere “fortalecer la dimensión de la formación en las políticas de transición climática y que se necesitan medidas específicas para reducir las brechas de género en materia de formación, especialmente en los casos de quienes poseen baja cualificación”.

Para reforzar esos postulados señala que “En América Latina, más de la mitad de los empleos que se podrían crear al 2030 en sectores clave para la descarbonización se ubican en un nivel de cualificación intermedio (13,5 millones).”

Un tercio de estos nuevos empleos requerirá de mano de obra con baja cualificación (8 millones) y apenas 1 millón de empleos se ubicará en la categoría de alta cualificación” cifras que se desprenden de las estimaciones realizadas dentro del trabajo de Saget y otros, del BID y la OIT.

El hecho de que la mayor parte de estos empleos se concentre en ocupaciones de cualificación media, para OIT es sumamente relevante desde un punto de vista de género, ya que “actualmente estas son desempeñadas mayoritariamente por hombres.”

En opinión de la mayoría de los estudios enrolados en la perspectiva de género, la segregación de género que se observa en el mercado laboral se iniciaría en la etapa de la educación media y hasta la UNESCO ha planteado los estereotipos de género aún permean los distintos niveles de la educación.⁸⁶

Para que las mujeres se beneficien de las nuevas oportunidades de empleo es necesario superar su baja presencia y mejorar sus competencias en las carreras

⁸⁶ <https://www.unesco.org/es/gender-equality/education>

del área de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (CTIM o STEM por sus siglas en inglés).

Así señalan que más allá de las causas es relevante entender que “la baja presencia de mujeres en ocupaciones consideradas tradicionalmente masculinas y que son estratégicas para la descarbonización, tiene como contraparte una segregación de género en la formación técnica y profesional.”

Citan en su apoyo que en México, “del total de ingresos, egresos y titulaciones en el nivel técnico superior y licenciatura en campos de formación relacionados con la electricidad y generación de energía, únicamente el 12% corresponde a mujeres”

⁸⁷.

Cifras similares plantean para Chile donde OIT plantea que el SENCE ha informado que “ las mujeres representan el 15,5% del total de personas tituladas en carreras genéricas del área de las ingenierías en 2020, pero la proporción que se especializa en el sector eléctrico o en áreas puramente tecnológicas, es considerablemente menor”

.

De ese modo desembocan en la afirmación de que el acceso y uso de las mujeres a las tecnologías digitales es también un requisito para que se protejan de los riesgos del cambio climático y accedan a los beneficios de las políticas de descarbonización.

Al respecto consignan que “En América Latina, entre 2017 y 2018, el porcentaje de acceso a internet fue de 63% para los hombres y 57% para las mujeres (Saget y otros, 2020). La mayor proporción de quienes están excluidos son los hogares rurales, las personas mayores y las de menores ingresos y educación.” en punto a demostrar que las mujeres tienen menor acceso a internet (brecha de conexión), y

⁸⁷ ver entre otros

<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/02481a1f-a217-4763-8de8-16f49951966d>



si se conectan les dan un uso muy limitado a los dispositivos digitales (brecha de uso).

El analfabetismo digital, la falta de familiaridad con las tecnologías digitales y el escaso tiempo para explorar con ellas, dejan a las mujeres con un menor nivel de conocimiento y conciencia acerca de las potencialidades que estas tecnologías ofrecen.

Esto lo afirman en sentido a que las tecnologías digitales pueden llegar a constituir una herramienta poderosa para apoyar las actividades de adaptación a una economía descarbonizada.

Por ejemplo, un uso que menciona la Oficina Regional es que con un mayor acceso a la tecnología y su correcta utilización las mujeres cuyas ocupaciones dependen en gran medida del clima podrían beneficiar sus labores a través de información meteorológica oportuna y acceso a las redes públicas de apoyo.

También OIT menciona que estas tecnologías son un instrumento útil para mejorar la productividad de los pequeños negocios a cargo de mujeres, ampliando su acceso a redes, instrumentos financieros digitales y conexión con otros mercados.

En el rubro recomendaciones el informe regional se expresa en sentido que es necesario transversalizar género e interseccionalidad en las políticas ambientales y climáticas.

Hacia esa dirección plantean que bajo esta abundante evidencia acerca del impacto desigual del cambio climático en hombres y mujeres, por lo tanto la inacción o la continuidad hacen correr a la Región el riesgo de aumentar las brechas de desigualdad si no se aplican las políticas apropiadas.

Por tanto buscando avanzar en la transversalización del enfoque de género e interseccionalidad en las Estrategias de Transición Justa para la OIT Regional se requiere llevar a cabo esfuerzos en los siguientes ámbitos:

1. Propender a que las estrategias de cambio climático y sostenibilidad ambiental sean transformadoras y empoderen a las mujeres.
2. Generar nuevos conocimientos y evidencia empírica que provean información útil para la formulación de políticas. Es necesario contar con indicadores apropiados para captar la vinculación entre medioambiente, género y cambio climático y la posibilidad de desagregar no solo por sexo, sino también por condición étnico-racial, a fin de captar la realidad de las mujeres indígenas, así como de las afrodescendientes.
3. Revalorizar y sistematizar los saberes ancestrales y generar diálogo entre las comunidades indígenas y científicas, rescatando sus aportes a las políticas de adaptación.
4. Desarrollar una amplia estrategia de difusión sobre los vínculos entre medio ambiente, crisis climática y género, a fin de corregir los prejuicios sobre el carácter «neutro» de las políticas climáticas.
5. Fortalecer las capacidades de tomadores de decisiones e implementadores de políticas para formular políticas ambientales y climáticas con dimensión de género, así como las de interlocutores sociales, líderes territoriales y organizaciones de la sociedad civil -incluyendo organizaciones de mujeres- a fin de que participen de manera informada en las instancias de diálogo.
6. Establecer sistemas de monitoreo y seguimiento –en base a indicadores de resultado, presupuestos asignados y plazos establecidos– respecto a los compromisos asumidos por las Partes
7. Intercambiar experiencias entre países y establecer redes regionales de género y cambio climático.
8. Establecer mecanismos para la participación de las mujeres para avanzar hacia la paridad de género en las instancias de discusión, negociación y toma de decisiones respecto a los temas climáticos –en los espacios internacional, nacional y territorial–.
9. Realizar esfuerzos especiales para aumentar la participación y liderazgo de mujeres indígenas y afrodescendientes. Superar la exclusión de las mujeres de los espacios de decisión en el interior y fuera de sus comunidades.

V CONCLUSIONES

Al comienzo de este trabajo mencionamos cuáles son los compromisos que asumió nuestro país respecto de la transición energética y qué escenarios prospectivos arrojan esas obligaciones asumidas por nuestro país para la Ciudad de Córdoba.

Luego trazamos un amplio panorama sobre los distintos conceptos que tienen los organismos internacionales económico-financieros sobre el tema transición energética y transición justa, identificando oportunidades de financiamiento.

Destacamos en ese abanico de organismos al marco conceptual del PNUD puesto que se enfoca en el aspecto social del desarrollo y tal como hemos visto en el capítulo correspondiente la labor de la OIT es profusa y ofrece también un amplio abanico tripartito de acciones que pueden implementarse a partir de hoy mismo en la labor municipal.

Más adelante rescatamos algunos mensajes del lamentablemente fallecido Papa Francisco alrededor del cuidado de la casa común, como llama a la Tierra desde sus posturas públicas, sus encíclicas y en el magisterio social de la iglesia católica.

No está solo puesto que como se nos recuerda en Laudato Sí ya el Papa Pablo VI se refirió a la problemática ecológica, presentándola como una crisis, que es “una consecuencia dramática” de la actividad descontrolada del ser humano.

En ese sentido decía el Papa Pablo VI que “Debido a una explotación inconsiderada de la naturaleza, [el ser humano] corre el riesgo de destruirla y de ser a su vez víctima de esta degradación”.

También habló a la FAO sobre “la posibilidad de una catástrofe ecológica bajo el efecto de la explosión de la civilización industrial, subrayando la urgencia y la necesidad de un cambio radical en el comportamiento de la humanidad”, porque “los progresos científicos más extraordinarios, las proezas técnicas más sorprendentes,

el crecimiento económico más prodigioso, si no van acompañados por un auténtico progreso social y moral, se vuelven en definitiva contra el hombre”.⁸⁸

Juan Pablo II se ocupó de este tema con un interés cada vez mayor.

En su primera encíclica, según reseña Francisco, advirtió que el ser humano parece “no percibir otros significados de su ambiente natural, sino solamente aquellos que sirven a los fines de un uso inmediato y consumo”.

Sucesivamente llamó a una *conversión* ecológica global pero al mismo tiempo hizo notar que se ponen poco empeño para “salvaguardar las condiciones morales de una auténtica *ecología humana*”.

Para Su Santidad Francisco “La destrucción del ambiente humano es algo muy serio, porque Dios no sólo le encomendó el mundo al ser humano, sino que su propia vida es un don que debe ser protegido de diversas formas de degradación. Toda pretensión de cuidar y mejorar el mundo supone cambios profundos en «los estilos de vida, los modelos de producción y de consumo, las estructuras consolidadas de poder que rigen hoy la sociedad”

Ha dicho también en Laudato Sí que “El auténtico desarrollo humano posee un carácter moral y supone el pleno respeto a la persona humana, pero también debe prestar atención al mundo natural y “tener en cuenta la naturaleza de cada ser y su mutua conexión en un sistema ordenado”. Por lo tanto, la capacidad de transformar la realidad que tiene el ser humano debe desarrollarse sobre la base de la donación originaria de las cosas por parte de Dios”.

Menciona Francisco que Benedicto XVI renovó la invitación a “eliminar las causas estructurales de las disfunciones de la economía mundial y corregir los modelos de crecimiento que parecen incapaces de garantizar el respeto del medio ambiente” y

⁸⁸ Las citas de otros Papas provienen de los párrafos iniciales de Laudato Si. Ver en https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

recordó que el mundo “no puede ser analizado sólo aislando uno de sus aspectos, porque «el libro de la naturaleza es uno e indivisible», e incluye el ambiente, la vida, la sexualidad, la familia, las relaciones sociales, etc. Por consiguiente, “la degradación de la naturaleza está estrechamente unida a la cultura que modela la convivencia humana”.

Conforme lo reseña el Papa Francisco, su antecesor Benedicto “nos propuso reconocer que el ambiente natural está lleno de heridas producidas por nuestro comportamiento irresponsable. También el ambiente social tiene sus heridas. Pero todas ellas se deben en el fondo al mismo mal, es decir, a la idea de que no existen verdades indiscutibles que guíen nuestras vidas, por lo cual la libertad humana no tiene límites. Se olvida que «el hombre no es solamente una libertad que él se crea por sí solo. El hombre no se crea a sí mismo. Es espíritu y voluntad, pero también naturaleza”.

Es por eso que Francisco hizo durante su papado una invitación urgente a un nuevo diálogo sobre el modo como estamos construyendo el futuro del planeta.

En su encíclica asegura que “Necesitamos una conversación que nos una a todos, porque el desafío ambiental que vivimos, y sus raíces humanas, nos interesan y nos impactan a todos. El movimiento ecológico mundial ya ha recorrido un largo y rico camino, y ha generado numerosas agrupaciones ciudadanas que ayudaron a la concientización. Lamentablemente, muchos esfuerzos para buscar soluciones concretas a la crisis ambiental suelen ser frustrados no sólo por el rechazo de los poderosos, sino también por la falta de interés de los demás. Las actitudes que obstruyen los caminos de solución, aun entre los creyentes, van de la negación del problema a la indiferencia, la resignación cómoda o la confianza ciega en las soluciones técnicas. Necesitamos una solidaridad universal nueva.”

Estas pueden ser orientaciones teleológicas para un accionar político institucional que continúen durante el Papado de León XIV, ya que ha mencionado que “La fe cristiana debe manifestarse también en el cuidado del planeta”, y ha efectuado declaraciones que lo alinean explícitamente con la línea de *Laudato Si'* de

León XIV ha sido enfático en que la dimensión social del cambio climático es inseparable de la opción preferencial por los pobres, integrando la justicia social en el centro de la acción ambiental ^{90 91}

En ese sentido, la posición del actual Gobernador de la Provincia ha sido clara ya desde los tiempos de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba cuando se instaló en conjunto con OEA el primer centro de economía circular.

Bajo ese orden de ideas, podría acentuarse la política de citar al Diálogo tanto a los órganos económicos como los que conduce el Señor Secretario, para actuar en conjunto con los actores sociales en orden a trabajar en el diálogo que proponen sectores tan disímiles como la Iglesia Católica, o los organismos internacionales cuyas posiciones hemos reseñado.

Tal como anticipamos no es solo una cuestión normativa.

Se trata de una cuestión como hemos visto que podría mejorar la situación del comercio de la Ciudad de Córdoba, no solo interno, sino de la exportación de servicios que puede realizarse.

Es bueno recordar aquí que muchas veces se pierde de vista en el discurso político como en las conversaciones de ciudadanos quienes hablan de economía circular en las redes sociales

⁸⁹

<https://ehplus.do/papa-leon-xiv-reafirma-compromiso-ambiental-del-vaticano-y-da-continuidad-a-la-transicion-energetica/>

⁹⁰

<https://ojoalclima.com/articles/papa-leon-xiv-un-pontifice-cuya-labor-interseca-la-justicia-social-y-la-crisis-climatica>

⁹¹

<https://ehplus.do/papa-leon-xiv-reafirma-compromiso-ambiental-del-vaticano-y-da-continuidad-a-la-transicion-energetica/>

La digitalización de la información ha avanzado rápidamente, situando la tecnología en el centro de cómo abordamos este fenómeno.

Esto no solo afecta las tendencias tecnológicas, sino también cómo socializamos, conversamos, informamos y nos relacionamos.

Aunque se ha dicho que la tecnología disminuye la importancia de las personas, en realidad, son ellas quienes lideran la digitalización y son el núcleo de la sociedad.

El poder de las personas ha crecido, cambiando sistemas sociales, empresariales y políticos.

La información que poseen se ha convertido en fundamental para la creación de valor y la toma de decisiones.

Las redes sociales han generado una dependencia en la comunicación, la información y la generación de opiniones sobre diversos temas.

Las instituciones también han reconocido la efectividad de las redes sociales como canales de comunicación válidos.

Este entorno es cada vez más importante para la toma de decisiones. Antes, se usaban encuestas para conocer opiniones y decisiones de compra, valoraciones de marcas y opciones políticas.

Hoy, la cantidad de información que dejamos en redes sociales permite, mediante el análisis de big data, conocer prácticamente todos nuestros movimientos sin necesidad de preguntar directamente.⁹²

Las personas individuales se han convertido en actores sociales.

⁹² https://base.socioeco.org/docs/economia_circular_y_politicas_publicas.pdf

Sus proyectos atraen atención y movilizan a otros, incorporando análisis, discusión, reflexión, cultura o simplemente seguidores que comparten la iniciativa.

En diversos ámbitos como el trabajo, la vida personal y familiar, la educación, los movimientos sociales y la política, los ciudadanos han influido a través de sus opiniones y reacciones en el espacio digital. Internet ha facilitado este proceso.

El seguimiento de las conversaciones sobre "economía circular" o de "transición justa" o de las cuestiones que se han involucrado en este informe se ha realizado en Twitter, hoy X, en general con el sesgo que solo identifica titulares.

En la popular red social donde los usuarios pueden publicar mensajes cortos en tiempo real la secuencia de publicaciones es pública, lo que permite que los mensajes y reacciones generan conversaciones simultáneas y en crecimiento.

Esto, junto con el creciente número de usuarios, hace que Twitter sea un recurso atractivo para fines comerciales, de investigación y políticos.

Twitter es considerado el espacio público y abierto por excelencia, y una fuente crucial de datos sociales para la investigación en internet.

Además, permite la comunicación bidireccional, ya que es posible escribir a una figura pública con la esperanza de recibir una respuesta.⁹³

En ese sentido, presidentes, ministros, políticos, empresarios, artistas, deportistas y líderes de opinión, entre otros, utilizan Twitter para opinar, informar, comunicar e interactuar con sus seguidores.

El valor y la influencia de sus mensajes constituyen lo que se conoce como capital simbólico.

93

<https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2014/03/BBVA-Comunicaci%C3%B3n-Cultura-Manuel-Castells-El-impacto-de-internet-en-la-sociedad-una-perspectiva-global.pdf>



En el ámbito digital, Twitter tiene un gran poder de influencia.

Lo que se publica en Twitter a menudo llega a los medios de comunicación.

Hay numerosos ejemplos de presidentes o líderes subnacionales que tuitean mensajes importantes o informan a otros líderes a través de esta plataforma, así como de medios de comunicación que replican conversaciones de Twitter que han captado gran interés público.

Si bien esta aplicación se usaba inicialmente como un pasatiempo, con el correr del tiempo, ganaron lugar los periodistas y las cuentas de empresas periodísticas de todas las especialidades.

Esto terminó por dar lugar a los políticos y la expresión de opiniones por parte de los demás usuarios.

Lógicamente, no todo es positivo e inclusivo.

Esta plataforma también se caracteriza por estar minada de cuentas falsas o “trolls” que fomentan la hostilidad y desacreditación de cualquier parecer que no se parezca al propio.

Por ende, resulta fundamental un trabajo profesional y dedicado para la construcción de un mensaje sólido que llegue a la opinión pública de manera útil y que no termine siendo lo que pasa con muchos enunciados desechados víctima de la masividad de contenido basura o malicioso.

Más allá de todo esto, el objetivo inicial es entender las conversaciones sobre transición justa, economía circular y el trabajo en todas sus dimensiones para crear un marco político y desarrollar estrategias de promoción.



A partir de los resultados, se pueden obtener insumos útiles para la toma de decisiones y el desarrollo de estrategias de comunicación, tanto digital como tradicional.

Además, permite analizar los efectos y características técnicas de estas conversaciones en la que “juegan” cuatro tipos de actores en la comunidad: influenciadores, masificadores, activistas y referentes.

Algunos estudiosos de la cuestión comunicacional plantean que la participación en la temática “transición justa” o la economía circular no está vinculada con la participación política, lo que refleja un bajo activismo digital y una movilización social limitada en este campo.

Esto hace que las conversaciones sean de nicho y carezcan de presencia política, a pesar de ser parte de la agenda medioambiental en varios países latinoamericanos.

Sin embargo, la economía circular no genera rechazo ni connotaciones negativas, por lo que es un tema potencialmente atractivo para la comunicación política y medioambiental.

Los activistas en este ámbito son principalmente medios de prensa digital, sin la presencia de activistas individuales generando un activismo digital significativo.

Un desafío importante es expandir las conversaciones más allá de las comunidades ya interesadas, rompiendo la tendencia de relacionarse sólo con personas afines y explorando nuevas redes para agregar valor a las conversaciones sobre economía circular.

Rara vez los partidos políticos se movilizan o comunican su trabajo sobre la transición justa, o por el más comprensible tema de la economía circular, mostrando que con el adecuado liderazgo podría explotarse un costado útil para la gestión porteña que lo destacaría en la región.

Ha habido sin embargo algún caso local, la municipalidad de Córdoba entre 2019 y 2023, que puso prioridad en el tema y se granjeó una muy buena reputación entre los votantes.

Pensamos que las conversaciones sobre economía circular deben ampliarse y normalizarse, haciéndolas más atractivas para otras redes y espacios, y no limitarse a un nicho técnico e institucionalizado.

Por lo tanto, la acción en economía circular debería complementar la acción política, creando un círculo virtuoso que mejore la presencia de múltiples actores en las dinámicas de economía circular.⁹⁴

Hemos anticipado en el capítulo correspondiente que la Comisión Europea, encabezada por Ursula von der Leyen desde noviembre de 2019, tiene como uno de sus principales objetivos el cambio climático.

Las medidas adoptadas desde su asunción reflejan este compromiso y se centran en convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro para el año 2050.

El Pacto Verde Europeo, adoptado en diciembre de 2019, es la base de esta ambiciosa agenda y como vimos en su oportunidad el pacto establece una hoja de ruta para implementar una nueva estrategia de crecimiento que transformará la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará dissociado del uso de los recursos.

Cabe destacar que dicho objetivo no constituye una mera promesa política, sino que, a través de la Ley Europea del Clima, se ha inscripto en el marco normativo de la UE y establece que “las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero

⁹⁴ https://base.socioeco.org/docs/economia_circular_y_politicas_publicas.pdf



reguladas en el Derecho de la Unión estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050” (Artículo 2).

Pero no solamente hay un componente jurídico. Hay una formidable movilización de recursos económicos y financieros.

Esto es muy relevante en sentido a las ventajas que podría aprovechar la Municipalidad juntándose con los actores sociales.

Cabe recordar que en la Ciudad de Buenos Aires existen representaciones diplomáticas tanto de la Unión Europea como de sus países miembros, pero su representación y mandato se extiende al diálogo con toda Argentina.

Esa puerta abierta a la cooperación no debe ser desaprovechada ya que la Unión Europea no solo moviliza fondos para los países y ciudades que la integran, sino también para socios y contrapartes con las que coopera, por lo que proyectos que surjan del diálogo social podrían contar con financiamiento extenso e intensivo sorteando así uno de los mayores escollos que suelen presentarse.

Finalizamos este reporte quedando a vuestra disposición a fin de eventualmente ampliar o aclarar las consideraciones vertidas, y aprovechamos para saludarlo muy atte.