

# Hacia una transición justa para todos: lecciones de la pandemia

***Dimitris Stevis***

Profesor, Colorado State University (Estados Unidos)

***Dunja Krause***

Oficial de investigación, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)

***Edouard Morena***

Profesor, Instituto de la Universidad de Londres en París (ULIP)



## Introducción

La transición justa se ha relacionado históricamente con la transición medioambiental, primero con sectores como la explotación forestal y los productos químicos y luego con la energía y el cambio climático. Últimamente, este concepto se ha ampliado para incluir el sector manufacturero, la industria 4.0, la alimentación y la biodiversidad (CSA 2020; Carrau, Forero y De Wel 2020; ETUI-CES 2021). En sus parámetros generales, esta ampliación es coherente con las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2015).

Ahora bien, dada la situación actual de pandemia de COVID, ¿cómo sería una transición sanitaria justa? ¿En qué se diferenciaría de una transición energética o climática justa? ¿Cómo se puede llevar a cabo y aplicar en la práctica una «transición justa para todos», tal como la describen la OIT (2015) y otros organismos? ¿Podemos superar las tensiones entre los objetivos sociales y medioambientales y adoptar un enfoque hacia las transiciones que combine lo ecológico y lo social? Basándonos en un esquema analítico desarrollado por la Just Transition Research Collaborative (JTRC 2018)<sup>1</sup>, ofrecemos un examen holístico y socioecológico de las transiciones justas que ilustramos con ejemplos procedentes de la energía y la salud. Si bien sugerimos que es necesaria una transición justa en materia de salud, también sostenemos que no debería separársela de un proyecto de transición ecosocial más amplio y global.

La pandemia ha hecho de la sanidad un candidato privilegiado para explorar la *transición justa para todos* por diversas razones. En todo el mundo se ha puesto de manifiesto que hace falta una asistencia sanitaria más sólida y accesible, así como mejorar la salud y la seguridad en el trabajo y ampliar los derechos laborales en el sector sanitario (véase, por ejemplo, National Nurses United 2020). También ha afectado al empleo en el sector, ya que la demanda aumentó para algunas especialidades y disminuyó para otras (Reilly 2020). En todo el mundo, la deslocalización, la inmigración y la inteligencia artificial/industria 4.0 están impulsando profundos cambios en el sector sanitario, similares a los relacionados con la automatización de las manufacturas en los años setenta y ochenta y con la descarbonización actual (Aluttis, Bishaw y Frank 2014; Bludau 2021). Los cambios en determinados países tendrán sus propias repercusiones específicas. Como sostuvo Les Leopold, una de las dos personas que primero utilizó la expresión «transición justa» en un seminario web de 2020 (Labor Network for Sustainability 2020):

La transición justa se está trasladando a otros ámbitos en los que también es muy necesaria. La gente se está organizando para conseguir una asistencia médica de pagador único [en los Estados Unidos]. Sabemos que un par de millones de personas intentan resolver las

<sup>1</sup> La JTRC reúne a expertos del mundo académico y de la sociedad civil para representar y analizar colectivamente las diferentes formas de ver y de analizar la transición justa, y aporta una importante contribución al diálogo entre la ciencia y la política en torno a ella, ofreciendo recomendaciones políticas para la transición hacia un desarrollo equitativo con bajas emisiones de carbono. Para más información, véase [www.unrisd.org/jtrc](http://www.unrisd.org/jtrc).

trabas burocráticas [en los seguros] y en los hospitales, muchas de las cuales son mujeres y también personas de color, van a perder sus empleos si se pasa al sistema de pagador único. No vamos a demandar un 15 por ciento de costos administrativos cuando se puede hacer con un 6 por ciento o algo parecido.

En el caso de los Estados Unidos, de hecho, cabe suponer que la transición sanitaria justa es tan difícil como la transición energética, tanto en términos de empleo como de urgencia<sup>2</sup>.

## Ampliación y profundización de la transición justa

El esquema analítico de la JTRC (2018) tiene como objetivo examinar las transiciones justas de una manera que fusiona lo social y lo ecológico. Para ello, emplea las dimensiones de amplitud y profundidad para cotejar las transiciones en general y las transiciones justas en particular. Luego combina estas dos dimensiones para ofrecer una tipología de transiciones justas en función de su objetivo general. Nuestro esquema analítico pretende examinar las diferencias y similitudes entre las transiciones y las transiciones justas, así como captar las interfaces y tensiones entre ellas. Aquí resumimos brevemente el esquema analítico y añadimos más aclaraciones a lo largo del cuerpo principal de este artículo.

La amplitud denota la escala y el alcance de una política, mientras que la profundidad expresa sus prioridades sociales y ecológicas. ¿Cuál es la escala espacial y temporal de una política?, y ¿está en sintonía con la transición en cuestión? ¿El alcance de la política abarca a todos los afectados o se limita a determinados sectores, trabajadores o aspectos del entorno natural? ¿La política potencia la justicia social y la voz de los trabajadores y las comunidades más afectadas? ¿Promueve un medioambiente más limpio para todos? Una transición energética o sanitaria puede ser amplia en escala y alcance, pero desde el punto de vista social o medioambiental puede ser más o menos justa. Conocemos los efectos ambientales adversos de los combustibles fósiles, pero esto no debe ocultar el hecho de que el sector de las energías renovables está mucho menos sindicado que en el de los combustibles fósiles, mientras que sus cadenas de suministro y emplazamientos generan importantes problemas ambientales (Aljazeera 2020).

Sobre la base de la amplitud y la profundidad hemos elaborado una tipología que diferencia las políticas según sus objetivos (JTRC 2018; Hopwood, Mellor y O'Brien 2005)<sup>3</sup>. En un extremo

<sup>2</sup> Dadas las ambiciosas propuestas de la nueva administración y el lugar central que en los últimos decenios ocupa la sanidad en la política de los Estados Unidos, nos basamos en este país, sobre todo para ilustrar los objetivos en este campo. La atención médica para todos (*Medicare for All* o asistencia sanitaria universal) es un tema importante que provoca divisiones en la sociedad y el mundo del trabajo estadounidenses (Labor Campaign for Single Payer Healthcare 2021). Sobre la necesidad de una transición justa para lograr la atención médica para todos, véase DJDI 2021. Sin embargo, hemos tratado proporcionar referencias e información que sean aplicables en todo el mundo.

<sup>3</sup> La tipología refleja una serie de políticas y lo mejor es pensar cada categoría como grupo y no como un solo tipo de política. A efectos de la presente contribución, las políticas consisten en leyes y sus disposiciones de aplicación conexas.

están las políticas de statu quo que tratan algunos de los síntomas de las transiciones injustas sin modificar sus causas. Las reformas en la gestión pretenden controlar mejor las crisis presentes y futuras para evitar que se agrave la desestabilización. En eso consistieron, por ejemplo, algunas de las políticas de gestión financiera adoptadas en respuesta a la Gran Recesión para estabilizar el sistema financiero (para una visión general, véase Tooze 2018).

Distinguimos esas reformas de las reformas estructurales que abarcan una parte importante de la economía política y que también modifican sus normas (véase, por ejemplo, Bond 2008). Tal fue, por ejemplo, la reforma consistente en una sanidad universal y socializada en muchos países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, y podría serlo ahora en los Estados Unidos. Además de dar cobertura a un inmenso número de personas, convirtió la asistencia sanitaria en un derecho social para todos. En cambio, la asistencia sanitaria basada en seguros es accesible para quienes pueden pagarla.

Las transiciones justas transformadoras afrontan todas las transiciones y al conjunto de los afectados. Profundizan y amplían la esfera pública, que no es lo mismo que aumentar el poder del Estado; por el contrario, el objetivo es un Estado y una sociedad con características ecosociales más igualitarias y democráticas. Este es un elemento importante del esquema analítico de la JTRC. Los enfoques de las transiciones justas que limitan la posibilidad de una síntesis ecosocial a aquellos sectores en los que la naturaleza *es evidente* perpetúan el mito de que las políticas sociales y ambientales pertenecen a ámbitos separados. En los últimos cincuenta o sesenta años el ambientalismo laboral ha cuestionado esta división, ya sea con respecto a la seguridad y la salud en el trabajo, a la salud ambiental o al desarrollo sostenible (Bennett 2007; Silverman 2004 y 2006; Rätzzel y Uzzell 2013; Morena, Krause y Stevis 2019). El proceso hacia una síntesis ecosocial sigue siendo un reto, pero en el mundo del trabajo se ha iniciado el debate (ETUI-CES 2021; CSA 2020; Rätzzel y Uzzell 2019).

## Amplitud

### Escala

La espacialidad y la temporalidad de una transición, así como una propuesta o política de transición justa, requieren una investigación empírica. Las transiciones en general y las justas, en particular, varían incluso cuando están impulsadas por fuerzas comunes como la automatización. El consumo final de casi todos los productos, sean energéticos o asistenciales, es en gran medida local, pero su producción tiene lugar a partir de redes de producción y cadenas conexas de suministro o productos básicos que atraviesan las fronteras nacionales y a lo largo del camino reconfiguran la mano de obra y las comunidades. Además de las cadenas de productos básicos o de suministro, también se crean vínculos por medio de la propiedad de las empresas. Las empresas multinacionales de la construcción, la energía hidroeléctrica o la atención sanitaria poseen filiales que dependen más de las cadenas de suministro locales que de las mundiales. Por último, los efectos del consumo y

la producción pueden expandirse por todo el mundo a lo largo de redes y cadenas que no son de círculo cerrado, por ejemplo, como el vertido de residuos sanitarios o electrónicos, o por la vía de procesos geofísicos, como los causantes del cambio climático<sup>4</sup>.

Las respuestas a la pandemia combinan políticas limitadas de escala mundial facilitadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con políticas del ámbito nacional. Más que en el caso de la energía, donde algunos países productores son muy ricos, en el del seguimiento, la gestión y la recuperación de la pandemia las desigualdades entre el norte y el sur son muy pronunciadas (Twohey, Collins y Thomas 2020; Gebrekidan y Apuzzo 2021). Sin embargo, hay pruebas sólidas de que los países más pobres pueden desarrollar sistemas locales de atención sanitaria eficaces (Jensen, Kelly y Avendano 2021; Jones y Hameiri 2021). Sin embargo, un aspecto que distingue la salud de la energía es que no hay nada en el campo de la salud que se equipare a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>5</sup>.

¿Qué sucede con la escala temporal? Esto depende de si consideramos las catástrofes y las pandemias como acontecimientos excepcionales o como elementos que, sin ser totalmente predecibles, son parte integrante del nexo entre la sociedad y la naturaleza. Si se trata de esto último, las tácticas y estrategias específicas para responder a ellas deben estar incorporadas en políticas más amplias y a más largo plazo (DeBruin, Liaschenko y Marshall 2012). De hecho, la existencia de organismos de emergencia y los planes para casos de catástrofes en todo el mundo sugiere que ya sucede así. Tanto los planes de seguros como la planificación militar, por ejemplo, muestran que las sociedades están dispuestas a invertir ingentes recursos para anticiparse a las crisis. Por tanto, la ausencia o la presencia de políticas marco que se ocupen de comunidades laborales y vulnerables es una cuestión de elección política. Ya están siendo objeto de debate los efectos que tiene la pandemia en la economía política en general y en el mundo del trabajo, efectos que a menudo aceleran las transiciones existentes (OIT 2021a; McKinsey Global Institute 2021).

## Alcance

La pandemia también nos obliga a reflexionar sobre el alcance de las transiciones justas, es decir, a quiénes afecta una transición y quiénes están abarcados por las respuestas políticas a la misma. En los párrafos siguientes exploramos brevemente el alcance dentro del sector sanitario propiamente dicho con respecto al acceso a la sanidad, los nexos entre el sector sanitario y la sociedad en general y los cambios inducidos por la pandemia en el mundo del trabajo.

<sup>4</sup> Según algunas mediciones, el sector de la atención sanitaria representa alrededor del 10 por ciento de las emisiones mundiales y es una de las mayores fuentes de residuos de uso único, a menudo tóxicos (El Murr 2021; Eckelman y Sherman 2016).

<sup>5</sup> No obstante, cabe destacar que la OIT ha adoptado varios convenios en materia de seguridad y salud en el trabajo, como el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). Aquí no estamos sugiriendo la creación de otro foro como la CMNUCC sino, más bien, el fortalecimiento de la OMS, así como el de la OIT con respecto a los trabajadores.

En los Estados Unidos y en algunas otras partes del mundo la pandemia ha puesto de manifiesto la diversidad demográfica de la mano de obra en el sector sanitario así como la necesidad de realizar transiciones y recuperaciones justas que incluyan al conjunto del mundo del trabajo. Una transición justa que se centre en los médicos es a la vez necesaria e insuficiente, como lo es una transición energética que se centre únicamente en los trabajadores de las centrales de carbón. La principal diferencia es que la automatización ya ha conseguido la transición de la mayoría de los trabajadores del sector de la energía, mientras que es probable que el número de trabajadores del sector sanitario siga aumentando hasta que la inteligencia artificial, la inmigración y la deslocalización conduzcan a transiciones más profundas del personal (Aluttis, Bishaw y Frank 2014; American Hospital Association 2019).

La pandemia ha puesto de manifiesto la mala distribución de la exposición al virus y del acceso a la atención sanitaria en las comunidades y los países (Jensen, Kelly y Avendano 2021). Vivir en espacios reducidos, algo común entre inmigrantes y gente pobre, agrava las infecciones. El hecho de verse obligado a trabajar, bien por considerarlo esencial o por miedo a perder el empleo, hizo que la gente trabajara estando infectada. De hecho, varias personas entrevistadas para el Proyecto de Escucha sobre la Transición Justa (JTLP 2021) contaron que los empleadores utilizaban la designación de *esencial* para obligar a trabajar incluso a trabajadores sindicados y bien remunerados en refinerías y empresas de servicios públicos si estaban asintomáticos. Estas desigualdades no se limitan a la pandemia, sino que son evidentes con respecto a la contaminación y a la salud ambiental, y son muy pronunciadas en el Sur Global que está en proceso de industrialización (Gardiner 2021).

La pandemia ha hecho ver que el sector sanitario forma parte de una intrincada red de elementos interconectados que proporciona las distintas líneas de defensa contra la COVID. Si los centros de educación y las guarderías cierran, muchos trabajadores y una mayoría de trabajadoras tienen que quedarse en casa, lo que agrava la desigualdad de género. Si las cadenas de suministro de material de protección, ventiladores y vacunas se interrumpen, el trabajo del personal sanitario se volverá peligroso. Si un hospital, al igual que una planta de carbón, cierra, las repercusiones para los trabajadores y las comunidades serán profundas. En los Estados Unidos, por ejemplo, los distritos escolares locales dependen de los impuestos que pagan los establecimientos industriales y comerciales. Cualquier disminución de los impuestos provoca recortes de recursos y personal, que afectan sobre todo a los distritos pobres, en especial a los profesores y a la plantilla de jóvenes que trabajan a tiempo parcial.

¿Qué cambios a largo plazo puede traer la pandemia (OIT 2021a; McKinsey Global Institute 2021)? El empleo híbrido es una posibilidad que permite ahorros en desplazamientos pero que encarece las facturas de la luz, que mejora la flexibilidad pero también intensifica la vigilancia, que aumenta la proximidad familiar pero también las tensiones, ya que los entornos domésticos también actúan como lugares de trabajo. Aunque es muy probable que este tipo de empleo híbrido se desarrolle en algunos sectores (especialmente el de los servicios), también puede extenderse a los trabajadores que puedan manejar maquinaria a distancia. Una evolución que parece irreversible (en gran medida porque ya había comenzado antes de la pandemia) es la reorganización y centralización de los sistemas de distribución y entrega.

## Profundidad

Una transición puede abarcar a todos los afectados, pero eso no nos dice qué prioridades sociales y ecológicas puede tener. Puede ser mayoritariamente social o en gran parte ecológica, reproduciendo la separación entre la humanidad y la naturaleza. También puede fusionar las dos, pero mediante una serie de instrumentos diferentes: desde instrumentos de regulación a mecanismos que son más del mercado como los impuestos sobre el carbono o el comercio de los derechos de emisión para controlar las emisiones de carbono y otras formas de contaminación atmosférica. Un ejemplo de lo primero es la Ley de Aire Limpio de 1970 en los Estados Unidos, quizás una de las leyes medioambientales más satisfactorias de todos los tiempos (Gardiner 2021). No es de extrañar que esta y otras leyes afines se aprobaran a finales de los años sesenta y a principios de siguiente década, un periodo de intensa ebullición política en ese país.

## Sociedad

Podemos examinar las disposiciones sociales de una transición justa en términos de procedimiento y de distribución, reconociendo plenamente que uno y otro se constituyen recíprocamente. En términos de procedimiento, cabe preguntarse quién tiene voz en la formulación de leyes y políticas. Un diálogo social eficaz amplifica la voz de los más débiles y atempera la expresión de los más fuertes. Por otro lado, el diálogo sin posibilidad de que haya cierta redistribución convierte la voz en una formalidad.

Una cuestión central en lo que respecta a la sanidad es que emplea a muchas personas de diversas categorías profesionales, muchas de ellas mujeres o inmigrantes. Aunque es difícil establecer definitivamente la magnitud del número de trabajadores que se desplazan (Bludau 2021), partiendo de los datos disponibles de 86 países se calcula que uno de cada ocho enfermeros (el 13 por ciento) ha nacido o se ha formado en un país distinto de aquel en el que ejerce actualmente (OMS, Consejo Internacional de Enfermeras y Nursing Now 2020). Estas personas no están sindicadas ni organizadas y no gozan de normas adecuadas de seguridad e higiene en el trabajo, de ningún régimen de protección social ni de derechos en el trabajo (JTLP 2021). Por supuesto, el reto principal en los Estados Unidos es procurar una mejora en todas estas dimensiones (Winant 2021). En resumen, es necesaria una *transición justa hacia el futuro* con una mano de obra más protegida y empoderada, así como una *transición justa desde el pasado* para aquellos cuyo empleo se verá afectado por las innovaciones tecnológicas o la socialización de la asistencia sanitaria<sup>6</sup>.

Incluso entre quienes están sindicados hace falta un diálogo social más sólido. Esto quedó de manifiesto en el debate sobre quién es más vulnerable a la infección, si el personal de primera línea que se ocupa de los pacientes con COVID-19, como sostiene Global

---

<sup>6</sup> En este sentido, cabe señalar que el Plan nacional de empleos del Presidente Biden (no aprobado hasta el presente) prevé destinar 400 000 millones de dólares estadounidenses en los próximos ocho años para mejorar la atención a las personas mayores así como las condiciones de trabajo en ese sector (Estados Unidos, 2021a).

Nurses United (2020), o el personal que se ocupa de los procedimientos de urgencia, como opinan las asociaciones de los hospitales (Klompas, Baker y Rhee 2021; Jewett 2021). Como han sostenido Malinowski, Minkler y Stock (2015), cabe considerar a los sindicatos como instituciones de salud pública que contribuyen significativamente a la salud social y ambiental, ya sea promoviendo el abandono del tabaco o en la prevención en el lugar de trabajo de factores que provocan asma.

La justicia social y el hecho de tener una voz no pueden limitarse a los trabajadores, sino que, como mínimo, también deben abarcar a las comunidades que están en primera línea (JTLP 2021). Esto es así tanto más porque los trabajadores mejor remunerados de las instalaciones contaminantes tienden a alejarse de las comunidades de primera línea donde aquellas están ubicadas, quebrando así cualquier sentido de intereses comunes. Por otra parte, las viviendas cercanas a las *industrias más limpias*, como son las universidades u hospitales, pueden ser prohibitivamente caras, lo que obliga a los trabajadores más pobres a desplazarse a diario al trabajo. Lo que la pandemia pone de relieve es que las transiciones justas requieren un diálogo social más sólido y amplio que incluya a las comunidades de primera línea que, según los indicios, fueron las más afectadas por la pandemia (Jensen, Kenny y Avendano 2021; JTLP 2021). Pero, por supuesto, la igualdad social también requiere que todos disfruten de la redistribución masiva de los beneficios y de la reducción de los daños.

### **Naturaleza**

Hacia finales de 2019, Brian Kohler escribió una breve reseña pergeñada a partir del informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Trabajar para un futuro más prometedor* (OIT 2019). Su principal argumento fue que la federación sindical mundial IndustriALL y el movimiento obrero en general necesitaban fusionar las tres dimensiones del desarrollo sostenible a la hora de exigir transiciones justas en la actividad manufacturera sostenible y la industria 4.0 (Kohler 2019). En febrero de 2021 el Instituto Sindical Europeo (ETUI) –centro de investigación y formación de la Confederación Europea de Sindicatos (CES)– organizó la conferencia «Hacia un nuevo contrato socioecológico» (ETUI-CES 2021). A continuación, destacamos cómo se entrecruzan lo social y lo ecológico, pasando de lo que puede considerarse como interacciones entre ambos a lo que puede denominarse una fusión.

La pandemia ha puesto de manifiesto las desigualdades en materia de seguridad y salud en el trabajo dentro del sector sanitario (Color of Change *et al.* 2021). Sin duda, en una transición sanitaria justa se deben tener en cuenta estas injusticias. Pero, ¿se trata de una cuestión técnica de seguridad y salud en el trabajo (SST) o de una cuestión más amplia de índole social y de salud ambiental? La fusión entre la seguridad y salud en el trabajo y el medioambiente no ha sido fácil y sigue dividiendo a trabajadores, empleadores y administradores (Bennett 2007; Silverman 2004 y 2006). Sin embargo, desde las primeras y constantes preocupaciones por las toxinas hasta la actual atención al cambio climático, es evidente que la SST es también una cuestión de salud ambiental. Por ejemplo, la contaminación del aire en interiores es un problema importante, mientras que los materiales que las personas utilizan para producir



o trabajar pueden ser tan perjudiciales para ellas como para la naturaleza. Así lo reconoce desde hace tiempo el Convenio sobre el medioambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148) de la OIT (véase también Olsen 2009).

La injusticia de salud ambiental es aún más evidente con respecto a las causas que ponen en peligro a las personas, incluida la pandemia. La mala distribución de las infecciones está impulsada por desigualdades como la inseguridad alimentaria y sanitaria o la precariedad laboral. Según la OMS, más de siete millones de personas mueren cada año por la contaminación del aire (Gardiner 2021). Hace decenios se consideraban injusticias sociales, pero cada vez más hemos venido a reconocerlas como injusticias ecosociales. La justicia alimentaria no solo exige alimentos suficientes para todos, también exige mejores condiciones de trabajo para los trabajadores de la alimentación así como prácticas agrícolas que sean saludables para los ecosistemas y para otras especies. La justicia sanitaria tiene que ver con la igualdad de acceso no solo a los hospitales, sino también a un medioambiente sano, ya se trate de la naturaleza propiamente dicha o de la eliminación de toxinas en lo que consumimos. La justicia energética consiste en el acceso a la energía y en la transición justa para los trabajadores de los combustibles fósiles, pero también en la reducción de los riesgos para la humanidad y la naturaleza que plantea el cambio climático.

Tanto la humanidad como la naturaleza se ven afectadas y modificadas por la forma en que transformamos nuestro mundo mediante la producción y el consumo. Los defensores de la ecología industrial y la modernización ecológica verían esa interfaz como un problema que debe resolverse con una tecnología superior y con innovaciones. Otros consideran que la humanidad es un azote para el planeta (para conocer las distintas perspectivas, véase Hopwood, Mellor y O'Brien 2005; Clapp y Dauvergne 2011). Desde una perspectiva ecosocial, las innovaciones que no tienen en cuenta la constitución mutua de las dimensiones social y ecológica de nuestra civilización están dañando algún aspecto de ella por intermedio de una no *política* cuyas repercusiones pueden ser tan poderosas como las de una política explícita, como demuestra la ausencia de una política climática mundial.

## Objetivos ideales: el ejemplo de los Estados Unidos

Como hemos señalado, es posible que una política sea amplia hasta el punto en que abarque a todas las personas y la naturaleza afectadas, pero que también sea no igualitaria en el plano social y perjudicial en lo ecológico. Por lo tanto, utilizando configuraciones de amplitud y profundidad, propusimos (mediante la JTRC) cuatro tipos o grupos de políticas de transición justa: *statu quo*, reformas de la gestión, reformas estructurales y políticas transformadoras. Nos gustaría ilustrar esta tipología basándonos en los debates que tienen lugar actualmente en los Estados Unidos.

El 11 de marzo de 2021 los Estados Unidos adoptaron el Plan de Rescate de 1 900 000 millones de dólares (sobre las diversas leyes de incentivo en ese país, véase Casselman 2021). La contribución de este plan masivo es menor que la de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad

Económica (CARES) de marzo de 2020, adoptada bajo el anterior mandato presidencial de Trump. En nuestra opinión, la CARES encarnaba una política de *statu quo* porque se limitaba a aliviar la desesperación, estimular la economía y gestionar la pandemia (Wright 2021). No incluía ninguna medida ni para ocuparse de los impactos a largo plazo de la pandemia en la sociedad y la naturaleza ni, en términos de planificación, para hacer frente a las pandemias en general. Curiosamente, el Plan de Rescate del Presidente Biden ha motivado el debate de si supone el comienzo de la reforma estructural más ambiciosa contra la pobreza y la cohesión social desde las políticas de la Gran Sociedad de los años sesenta. Estas esperanzas se sustentan en convertir en permanentes algunas de las disposiciones de la política, como las ayudas para la niñez y para los trabajadores de la salud. Sin embargo, no parece probable que ninguna de estas políticas llegue a ser permanente.

A diferencia de ello, una reforma de la gestión aplicaría medidas más sólidas y permanentes, con inclusión de las medidas a implementar frente a la próxima pandemia. La Gran Recesión, por ejemplo, dio lugar a la adopción de instrumentos financieros permanentes para gestionar futuras recesiones y estabilizar la economía, aunque no en la dirección de la equidad social ni de la sanidad ecológica (Tooze 2018). La CARES y la Ley de Rescate no han establecido ningún dispositivo a largo plazo para gestionar una futura pandemia. Para eso tendremos que examinar las otras propuestas políticas de la administración.

Los principales elementos de la estrategia de la administración son los planes nacionales de empleo y de las familias (Estados Unidos 2021a y 2021b). En conjunto, prevén invertir más de 4 billones de dólares estadounidenses para reformar la infraestructura física y social del país, así como para fortalecer su capacidad de producción verde. ¿Constituyen esos planes una reforma estructural que tenga impacto a corto plazo y sienta las bases para un cambio más transformador a largo plazo? Aquí es donde es necesario prestar atención a la política. Los obstáculos a la reforma estructural provienen de dos frentes. En primer lugar, en el Congreso de los Estados Unidos la corriente de los demócratas es minoritaria y el apoyo a formas de nacionalismo excluyentes y discriminatorias –lo que se conoce cada vez más como nativismo– sigue creciendo en el seno del Partido Republicano, al igual que en otros países del mundo. En segundo lugar –y esto es más importante para nuestra argumentación aquí–, la oposición también proviene del Partido Demócrata. Un grupo de demócratas conservadores se opone a algunas de las iniciativas actuales, mientras que la corriente principal de ese partido considera muy ambiciosas las propuestas del Presidente Biden y, eventualmente, sujetas a ser modificadas. Y la propia administración Biden no ha reclamado una sanidad universal (sin duda, una reforma estructural) ni un Green New Deal (una política potencialmente transformadora). Más bien justifica sus políticas en torno a un crecimiento sin examinar y a que los Estados Unidos recuperen su ventaja competitiva frente a China. Y aunque ha colocado la justicia medioambiental en un lugar central y prominente, no ha propuesto un plan de transición justo que sea explícito y completo. Hasta ahora, sus políticas de transición se limitan al carbón, siguen siendo fragmentarias y emplean un enfoque *totum revolutum* para la energía que incluye la energía nuclear y la captura y almacenamiento de carbono (CCS, por sus siglas en inglés). Cabe señalar aquí

que las cuestiones de justicia se destacan mucho más en el plano nacional y brillan por su casi ausencia en las políticas climáticas mundiales de los Estados Unidos, como el hecho de que aún no haya firmado la Iniciativa de Acción Climática para el Empleo de la OIT (2021b).

Dadas las circunstancias actuales, ¿qué podría incentivar a los Estados Unidos hacia cambios más profundos? Si el Plan nacional de rescate se aplica con éxito y gana en popularidad, bien podría cambiar el debate. La adopción de los planes nacionales de empleo y de las familias también cambiaría sin duda el debate político, como lo haría la adopción de la Ley de protección del derecho de organización (Estados Unidos 2021c). Pero para que se adopte la sanidad universal (*Medicare for All*) y el nuevo acuerdo ecológico o Green New Deal (que incluye la transición justa) tendría que haber movilizaciones similares a las que condujeron al New Deal de los años treinta y a las políticas de la Gran Sociedad de los años sesenta<sup>7</sup>. Que existe una fuerte resistencia a esa vía lo evidencia los importantes recursos que el ala dominante del Partido Demócrata ha destinado a contrarrestar al ala progresista ascendente y a la construcción de un relato político que pueda suponer un desafío al populismo nativista del expresidente Trump (Fraser 2017).

## Conclusiones

A lo largo de las páginas precedentes hemos argumentado que las transiciones justas son una aspiración para todos, siendo particularmente apremiante la transición energética. Sin embargo, la exclusión del sector de los cuidados (que comprende, entre otros, la sanidad, la atención a la infancia y a los ancianos y la educación) equivaldría a excluir una parte sustancial y creciente del mundo del trabajo. Las transiciones justas para todos deben incluir al conjunto de los sectores de la sociedad y la naturaleza afectados por las transiciones injustas. Privilegiar a unos sobre otros genera resentimiento y oposición. Con respecto al nexo entre la sociedad y la naturaleza, es importante reiterar que los *sectores sociales* contribuyen sin duda alguna al desarrollo de las crisis ecológicas y climáticas. Sin embargo, es esencial insistir en el hecho de que también son ellos quienes desempeñan un importante papel a la hora de aliviar y adaptarse a esas crisis. Las transiciones verdes en los servicios tienen efectos tanto directos como indirectos. Consumen grandes cantidades de energía (como ya se ha señalado, solo el sector sanitario representa el 10 por ciento de las emisiones mundiales) y otros recursos, además de configurar la zonificación y la planificación urbanas. Al mismo tiempo, las transiciones verdes, incluidas las que son propias de sectores específicos como la sanidad, los cuidados o la educación, impulsan profundos cambios en la energía y los procesos de fabricación.

Si los nexos entre sociedad y naturaleza son tan importantes en sectores que convencionalmente consideramos *sociales*, entonces tiene sentido cambiar de marco y

---

<sup>7</sup> El New Deal se llevó a cabo en dos oleadas (1933-1934 y 1935-1936) y consistió en una serie de políticas que, en particular, beneficiaron más a los varones blancos. Las políticas de la Gran Sociedad (1964 a 1968) se ocuparon tanto de la cuestión racial como del medioambiente. En 1969 y 1970 se siguieron adoptando políticas ambientales clave.

reconocer que todas las prácticas sociales son ambientales y, a la vez, todas las prácticas ambientales son sociales. No tiene mucho sentido reconocer que la contaminación atmosférica mata a más de siete millones de personas al año y perjudica a muchas más, sin reconocer también la dinámica ecosocial que subyace y sus causas radicales.

También hay razones estratégicas que justifican la ampliación de las transiciones justas. En muchos países estos sectores son fundamentales para el estado de bienestar social. En otros países, como los Estados Unidos, de la sindicación del sector de los servicios depende la existencia del mundo del trabajo y es aquí donde están teniendo lugar algunas de las actividades más inspiradoras. Excluir al sector de los servicios de la estrategia de transición justa significa excluir a algunos de los elementos más dinámicos e importantes del mundo del trabajo y, en consecuencia, limitar y debilitar las alianzas necesarias para lograr transiciones justas para todos.

Lo que sostenemos, en esencia, es que todas las transiciones, y desde luego la energética, deben ser justas. Cuando son injustas, con independencia del sector o la región en que se den, las transiciones alimentan el resentimiento y el nativismo, generando una oposición a cualquier tipo de cambio estructural. Un enfoque activo del problema asume que las transiciones son parte de la vida y, por lo tanto, requieren un Estado y una sociedad que sean ecosociales y que se inspiren en las mejores prácticas del estado de bienestar social (Barry y Eckersley 2005; Koch y Fritz 2014). El mundo del trabajo debe elegir entre programas de transición por sectores y en gran medida concebidos para estos y una política de transición justa general y proactiva. Tal política requerirá un ingente trabajo inicial, pero a largo plazo es probable que sea más fructífera.

También reconocemos que las transiciones que obedecen al mandato de las políticas públicas, como las relacionadas con el medioambiente, pueden ser más fácilmente objeto de reconocimiento y, por tanto, legitiman la demanda de justicia. Sin embargo, relacionar de manera estricta las transiciones justas con aquellas que obedecen al mandato público oscurece las muchas transiciones que son el resultado de las presiones corporativas, que habitualmente están relacionadas con políticas públicas que las hacen posibles, aunque sean menos visibles. Un ejemplo de ello son los numerosos acuerdos económicos no regulados socialmente que han dado forma a la economía política mundial desde los años setenta. En nuestra opinión, excluir a las *políticas privadas* de la transición justa supone aislarlas del debate democrático. El mundo del trabajo debería apoyar particularmente un ámbito público amplio y democrático que trate las opciones empresariales como las prácticas públicas que son.

## Referencias

- Aljazeera. 2020. «The Dark Side of Green Energy», 7 de septiembre.  
<https://www.aljazeera.com/program/featured-documentaries/2020/9/7/the-dark-side-of-green-energy>.
- Aluttis, C., T. Bishaw y M.W. Frank. 2014. «The Workforce for Health in a Globalized Context: Global Shortages and International Migration». *Global Health Action* 7:23611.
- American Hospital Association. 2019. «AI and the Healthcare Workforce: How Hospitals and Health Systems Can Use Artificial Intelligence to Build the Health Care Workforce of the Future».
- Barry, J. y R. Eckersley (eds.). 2005. *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge (Estados Unidos), MIT Press.
- Bennett, D. 2007. «Labour and the Environment at the Canadian Labour Congress: The Story of the Convergence». *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society* 10:1-7.
- Bludau, H. 2021. «Global Health Care Worker Migration». *Oxford Research Encyclopedia of Anthropology*, artículo en línea, 23 de febrero.  
<https://oxfordre.com/anthropology/view/10.1093/acrefore/9780190854584.001.0001/acrefore-9780190854584-e-231>.
- Bond, P. 2008. «Reformist reforms, non-reformist reforms and global justice: Activist NGO and intellectual challenges in the World Social Forum». *The World and US Social Forums: A Better World Is Possible and Necessary*, edición a cargo de Judith Blau y Marina Karides, 155-172, Brill.
- Carrau, N., L. Forero y B. de Wel. 2020. «How can a Just Transition help protect our climate and biodiversity?». *Green Economy Coalition (GEC) Insights*, 8 de octubre.  
<https://www.greeneconomycoalition.org/news-and-resources/how-can-decent-work-and-quality-jobs-protect-our-climate-and-biodiversity>.
- Casselman, B. 2021. «How the U.S. Got It (Mostly) Right in the Economy's Rescue». *The New York Times*, 15 de marzo.
- Clapp, J. y P. Dauvergne. 2011. *Paths to a Green World: The Political Economy of the Global Environment* (segunda edición). Cambridge (Estados Unidos), MIT Press.
- Color of Change, National Employment Law Project, Time's Up Foundation y ILR Worker Institute. 2021. *Foundations for a Just and Inclusive Recovery: Economic Security, Health and Safety, and Agency and Voice in the Covid-19 Era*.
- CSA (Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas). 2020. *PLADA: Plataforma de desarrollo de las Américas* (segunda edición).
- DeBruin, D., J. Liaschenko y M.F. Marshall. 2012. «Social Justice in Pandemic Preparedness». *Health Policy and Ethics* 102(4): 586-591.
- DJDI (Debs-Jones-Douglass Institute). 2021. «Training and Policy»,  
<https://djdinstitute.org/training-and-policy/>.
- Eckelman, M. y J. Sherman. 2016. «Environmental Impacts of the U.S. Health Care System and Effects on Public Health». *PLOS ONE* 11(6): e0157014.

- El Murr, Y. 2021. «Hospitals try to curb astronomical emissions as pandemic brings new challenges». *The Guardian*, 7 de abril.
- Estados Unidos, The White House. 2021a. «Fact Sheet: The American Jobs Plan», 31 de marzo.
- . 2021b. «Fact Sheet: The American Families Plan», 28 de abril.
- . 2021c. «Fact Sheet: Executive Order Establishing the White House Task Force on Worker Organizing and Empowerment», 26 de abril.
- ETUI (Instituto Sindical Europeo) - CES (Confederación Europea de Sindicatos). 2021. «Towards a new socio-ecological contract». Conferencia en línea, 3-5 de febrero.  
<https://www.etui.org/fr/events/towards-new-socio-ecological-contract>.
- Fraser, N. 2017. «From Progressive Neoliberalism to Trump – and Beyond». *American Affairs* 1(4): 46-64.
- Gardiner, B. 2021. «The Deadly Cost of Dirty Air». *National Geographic* 239(4): 40-63.
- Gebrekidan, S. y M. Apuzzo. 2021. «Rich Countries Signed Away the Chance to Vaccinate the World». *The New York Times*, 21 de marzo.
- Global Nurses United. 2020. «Letter to Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director-General, World Health Organization». 30 de enero.  
<https://www.nationalnursesunited.org/sites/default/files/nnu/graphics/documents/LetterWHO1-30-20FINAL2.pdf>.
- Hopwood, B., M. Mellor y G. O'Brien. 2005. «Sustainable Development: Mapping Different Approaches». *Sustainable Development* 13(1): 38-52.
- Jensen, N., A.H. Kelly y M. Avendano. 2021. «The COVID-19 Pandemic Underscores the Need for an Equity-focused Global Health Agenda». *Humanities and Social Sciences Communications* 8(15).
- Jewett, C. 2021. «CDC's 'huge mistake': did misguided mask advice drive up covid death toll for health workers?» *The Guardian*, 12 de marzo.
- Jones, L. y S. Hameiri. 2021. «COVID-19 and the failure of the neoliberal regulatory state». *Review of International Political Economy*. Disponible en  
<https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1892798>.
- JTLP (Proyecto de Escucha sobre la Transición Justa). 2021. «Workers and Communities in Transition».  
<https://www.labor4sustainability.org/jtlp-2021/>.
- JTRC (Just Transition Research Collaborative). 2018. *Mapping Just Transition(s) to a Low Carbon World*. Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Klompas, M., M. Baker y C. Rhee. 2021. «What Is an Aerosol-Generating Procedure?» *JAMA Surgery* 156(2): 113-114.
- Koch, M. y M. Fritz. 2014. «Building the Eco-social State: Do Welfare Regimes Matter?» *Journal of Social Policy* 43(4): 679-703.
- Kohler, B. 2019. «The Future of Work, and IndustriALL Global Union», informe.  
[http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/Global-Worker/2019-1/report\\_the\\_future\\_of\\_work\\_and\\_industriall\\_global\\_union.pdf](http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/Global-Worker/2019-1/report_the_future_of_work_and_industriall_global_union.pdf).

- Labor Campaign for Single Payer Healthcare. 2021. «About».  
<https://www.laborforsinglepayer.org/about/>.
- Labor Network for Sustainability. 2020. «Love It, Hate It: You've Heard the Term, Now Hear the Story». JTLF Webinar Series video. 23 de julio.  
<https://www.labor4sustainability.org/just-transition-listening-project/>.
- Malinowski, B., M. Minkler y L. Stock. 2015. «Labor Unions: A Public Health Institution». *American Journal of Public Health* 105(2): 261-271.
- McKinsey Global Institute. 2021. «The Future of Work after COVID-19».
- Morena, E., D. Krause y D. Stevis (eds.). 2019. *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*. Londres: Pluto Press.
- National Nurses United. 2020. *Deadly Shame. Redressing the Devaluation of Registered Nurse Labor through Pandemic Equity*.  
<https://www.nationalnursesunited.org/campaign/deadly-shame-report>.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2015. *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*.
- . 2019. *Trabajar para un futuro más prometedor*. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.
- . 2021a. «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo». Nota informativa (séptima edición). 25 de enero.
- . 2021b. *Iniciativa de Acción Climática para el Empleo. Programa de Empleos Verdes*. Ginebra, OIT.  
<https://www.climateactionforjobs.org/es/>.
- Olsen, L. 2009. «The Employment Effects of Climate Change and Climate Change Responses: A Role for International Labour Standards?», GURN Discussion Paper 12. Ginebra, OIT.
- OMS (Organización Mundial de la Salud), Consejo Internacional de Enfermeras y Nursing Now. 2020. *Situación de la enfermería en el mundo 2020*.
- Räthzel, N. y D. Uzzell (eds.). 2013. *Trade Unions in the Green Economy: Working for the Environment*. Abingdon (Reino Unido) y Nueva York, Routledge.
- . 2019. «The Future of Work Defines the Future of Humanity and All Living Species». *International Journal of Labour Research* 9(1-2): 146-172.
- Reilly, K. 2020. «An Inside Look at Healthcare Hiring in the U.S. Right Now». Blog, en <https://business.linkedin.com/talent-solutions/blog/trends-and-research/2020/inside-look-at-healthcare-hiring>.
- Silverman, V. 2004. «Sustainable Alliances: The Origins of International Labor Environmentalism». *International Labor and Working-Class History* 66: 118-135.
- . 2006. «Green Unions in a Grey World: Labor Environmentalism and International Institutions». *Organization & Environment* 19(2): 191-213.
- Tooze, A. 2018. *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Londres, Penguin.

Twohey, M., K. Collins y K. Thomas. 2020. «Rich Countries Have First Dibs on Vaccines, while Poor Nations Struggle to Get Enough». *The New York Times*, 15 de diciembre.

Winant, G. 2021. «Manufacturing Isn't Coming Back: Let's Improve those Jobs Instead». *The New York Times*, 17 de marzo.

Wright, L. 2021. «The Plague Year: The Mistakes and the Struggles behind America's Coronavirus Tragedy». *The New Yorker*, 4 y 11 de enero.