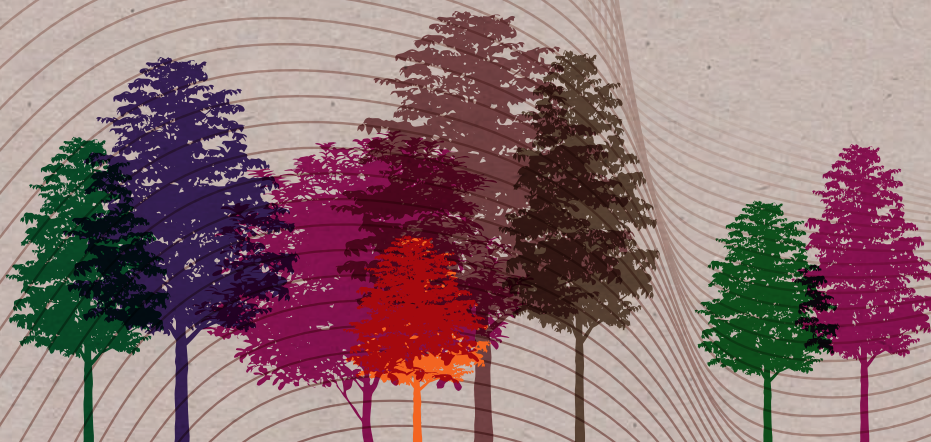


RESUMEN



Organización  
Internacional  
del Trabajo



# HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Oportunidades de trabajo decente e  
inclusión social en una economía verde



UN INFORME DE  
LA INICIATIVA  
EMPLEOS VERDES

En colaboración con  
el Instituto Internacional  
de Estudios Laborales



# **Hacia el desarrollo sostenible:**

## Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde

### **Resumen Ejecutivo**





# Resumen Ejecutivo

**El modelo de desarrollo actual es insostenible, no sólo desde el punto de vista ambiental, también desde la perspectiva económica, social y del empleo...**

El modelo de desarrollo del pasado basado en el uso intensivo de los recursos naturales generará costos cada vez mayores, pérdida de la productividad y perturbación de la actividad económica. Las estimaciones basadas en el Modelo de vínculos económicos globales de la OIT (GEL, por sus siglas en inglés) sugieren que si la situación permanece invariable, los niveles de productividad en 2030 serán un 2,4 por ciento inferiores a los actuales y en 2050 disminuirán un 7,2 por ciento. Estas estimaciones coinciden con las conclusiones de diversos estudios de evaluación sobre los daños económicos producidos por la degradación del medio ambiente y la pérdida de los servicios de los ecosistemas básicos (Capítulo 1).

El modelo de desarrollo actual además es ineficiente en relación al empleo productivo y el trabajo decente. Ha fracasado en crear suficientes oportunidades de trabajo y ha generado una inestabilidad sistémica inducida por el sector financiero, que tiene un costo muy alto para las empresas y los trabajadores en la economía real.

Existen además importantes costos sociales asociados con la degradación del medio ambiente y van más allá de aquellos relacionados con la destrucción de empleos y la pérdida de ingresos a causa del uso excesivo de los recursos naturales. Si continúa predominando el escenario actual, los modelos de producción y consumo que producen muchos residuos junto a la degradación del suelo, la deforestación, la sobrexplotación pesquera y el cambio climático resultarán en un aumento de la escasez de agua y el incremento del precio de los alimentos, la energía y otros productos básicos. Esta situación agravará problemas como la pobreza y las desigualdades, así como la malnutrición y la inseguridad alimentaria. Esto se debe al hecho que muchos hogares de bajos ingresos gastan una parte significativa y desproporcionada de su ingreso en energía y alimentos y bienes relacionados. Esta tendencia impondrá costos sociales y económicos masivos.

**... mientras que una economía más verde y más sostenible está creando decenas de millones de empleos verdes...**

El Informe documenta evidencia de que en los países de todos los niveles de desarrollo el movimiento a favor de la sostenibilidad medioambiental y economías más verdes está cobrando ímpetu. Ya han sido creados decenas de millones de empleos verdes. Por ejemplo, en Estados Unidos durante 2010 el número de personas contratadas en los bienes y servicios ambientales fue de 3,1 millones (2,4 por ciento) y está aumentando. Niveles y dinámicas similares son

observados en otros países, como Brasil, donde en 2010 se registraron 2,9 millones de empleos verdes (6,6 por ciento del empleo formal) en los sectores orientados a reducir los daños al medioambiente.

El crecimiento del empleo ha sido particularmente considerable en el sector de la energía renovable, que aumentó a nivel mundial a un ritmo del 21 por ciento anual. Como resultado, en la actualidad las energías renovables emplean a cerca de 5 millones de trabajadores, más del doble del número de empleados de hace unos pocos años (Capítulo 5). La eficiencia energética es otra fuente importante de creación de empleo, sobre todo en la industria de la construcción, muy afectada por la crisis económica y social (Capítulo 8). También se encuentran un gran número de empleos en el área de los servicios ecosistémicos: por ejemplo, en la Unión Europea, 14,6 millones de empleos directos e indirectos protegen la biodiversidad y rehabilitan los recursos naturales y los bosques. Y China ha creado más de un millón de nuevos empleos en sus programas forestales.

### **... y existe un potencial significativo para crear más oportunidades de trabajo decente**

...

La transición hacia una economía más verde está creando empleos en todos los sectores. De hecho, un número creciente de evaluaciones muestran que es posible obtener beneficios netos. La mayoría de los estudios señalan beneficios de entre 0,5 y 2 por ciento, que se traducirían en 15-60 millones de empleos adicionales a nivel mundial. Estrategias de crecimiento verde más ambiciosas podrían generar beneficios aún mayores en materia de empleo desencadenando una oleada de nuevas inversiones en la economía real, como sugieren estudios de Alemania y Australia (Capítulo 10). También existe un potencial significativo en los países emergentes y en desarrollo. Por ejemplo, inversiones internacionales destinadas a reducir la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+) de 30.000 millones de dólares al año podrían financiar hasta 8 millones de trabajadores adicionales a tiempo completo en las economías en desarrollo (Capítulo 3).

Las preocupaciones en torno a la pérdida de empleos provocada por la ecologización de la economía son, por lo tanto, exageradas. Si bien se prevén pérdidas de empleos en algunos sectores de la economía, el número parece ser manejable. En los países industrializados, que son los que experimentarán el mayor impacto en los mercados laborales, la transición en todos los sectores de la economía afectará probablemente a sólo el 1 por ciento de la fuerza de trabajo. Se espera que la movilidad laboral de los trabajadores entre las empresas sea diez veces mayor, pero aún así sería inferior a la experimentada por las transiciones asociadas con la globalización durante las últimas décadas.

Una conclusión importante del modelo elaborado para este informe es que los resultados para los empleos y los ingresos están determinados en gran parte por los instrumentos políticos utilizados y las instituciones que los implementan, en lugar de ser una parte inherente de la transición hacia una economía más verde.

Los resultados son también específicos para cada país, y evidencian la necesidad de más investigaciones a nivel nacional. Si bien esta labor ya se ha iniciado, con el apoyo de la OIT y

otras organizaciones, la mayoría de los estudios todavía conciernen a las economías desarrolladas o algunas emergentes. Sin embargo, es probable que los beneficios netos para el empleo sean mayores en los países emergentes y en desarrollo; estos países tienen la oportunidad de avanzar rápidamente en un número de ámbitos, en especial en lo que se refiere al uso de la tecnología, evitando así los costos asociados con el remplazo del patrimonio de infraestructura obsoleta y la sustitución de empleos relacionada.

### **... y avanzar en la inclusión social.**

Una economía más verde también puede contribuir con la reducción de la pobreza al incrementar los ingresos. En particular, este es el caso de los más de 400 millones de pequeños agricultores en los países en desarrollo. Existen ejemplos prometedores. Las inversiones que favorecen el uso de prácticas que tienen un impacto medioambiental mucho menor y además son más productivas y ofrecen un mayor acceso a los mercados han sido muy eficaces en países como Uganda y Madagascar (Capítulo 2). Es posible alcanzar resultados similares para los 15-20 millones de recolectores de desperdicios que actualmente tienen empleos precarios y realizan trabajos peligrosos con ingresos por debajo del nivel de pobreza. Experiencias de Colombia, Brasil y otros países demuestran que la formalización y organización de estos trabajadores y su integración dentro de un sistema de reciclaje moderno aporta considerables beneficios económicos, sociales y medioambientales (Capítulo 7).

La ecologización de la economía ofrece también la oportunidad de mejorar la inclusión social al abordar los desafíos de la pobreza energética y la falta de acceso a la energía. En la mayoría de los países, los pobres gastan una parte excesiva de sus ingresos en energía y aún más en los bienes y servicios relacionados, como los alimentos y el transporte. Por ejemplo, en Asia, América Latina y algunas partes de Europa, la proporción del gasto en energía de los hogares pobres es tres veces más alta— y puede llegar a ser 20 veces superior— que la de los hogares más ricos. La situación se ve agravada por el hecho de que muchos hogares pobres no tienen acceso a vivienda o transporte de eficiencia energética.

Cerca de 1.300 millones de personas en los países en desarrollo no tienen acceso alguno a la energía limpia moderna. Mayores esfuerzos para promover la energía renovable asequible pueden contribuir en gran medida a superar la pobreza energética y la falta de acceso a la energía. Además, también pueden crear las urgentes oportunidades de empleo e ingresos en la producción de energía, y aún más a través del uso de la misma. Por ejemplo, un programa en Bangladesh instituido por la ONG Grameen Shakti ha llevado electricidad limpia a más de 1,2 millones de familias rurales pobres gracias a pequeños paneles en los hogares, en especial destinados a los jóvenes (Capítulo 5). Una economía más verde podría contribuir también con una mayor igualdad de género. Las mujeres serían las principales beneficiarias de las mejoras en la agricultura de subsistencia y en el reciclaje, por ejemplo. El acceso a la energía limpia, a viviendas sociales y al transporte de eficiencia energética aliviaría las cargas que pesan actualmente sobre las mujeres y crearía nuevas oportunidades.

**En el contexto de una economía más verde, es importante señalar que la transformación será más importante en un número de sectores clave.**

Si bien los cambios sobre el empleo y los ingresos podrán ser observados en toda la economía, ocho sectores experimentarán los más significativos: agricultura, silvicultura, pesca, energía, industrias manufactureras, reciclaje, construcción y transporte (Capítulos del 2 al 9). Estos sectores emplean alrededor de 1.500 millones de trabajadores en el mundo, cerca de la mitad de la mano de obra global.

- *El sector de la agricultura* es el principal empleador a nivel mundial, con más de 1.000 millones de trabajadores; incluyendo un gran número de trabajadores pobres rurales y agricultores de subsistencia (sobre todo mujeres). Inversiones consistentes en competencias, infraestructura y organización rural que favorezcan la adopción por parte de los pequeños agricultores de prácticas agrícolas más verdes y productivas podrían potenciar la seguridad alimentaria, ayudar a decenas de millones de personas a salir de la pobreza y a prevenir la creciente migración rural-urbana (Capítulo 2).
- En las *industrias forestales*, las prácticas insostenibles ya han ocasionado pérdidas de empleos, algunas veces a escala muy grande. La administración sostenible de los bosques ofrece tanto servicios ambientales esenciales y materias primas renovables a otros sectores como empleos de calidad (Capítulo 3).
- *El sector de la pesca* enfrenta una importante transición, aunque temporal, debido a la sobreexplotación pesquera. Suscita especial preocupación el hecho de que la gran mayoría (95 por ciento) de los 45 millones de trabajadores empleados en el sector son pescadores artesanales costeros pobres en los países en desarrollo. Son necesarias reducciones temporales de las capturas en muchas pesquerías a fin de evitar el agotamiento de las poblaciones de peces y permitir su recuperación para la producción sostenible de alimentos y de empleos (Capítulo 4).
- *En el sector de la energía*, el rápido crecimiento del empleo en la energía renovable, las mejoras en la eficiencia energética y un incremento en el acceso a la energía pueden generar beneficios significativos en el empleo y en las oportunidades de ingreso, así como beneficios considerables para el medio ambiente. Es probable que la producción de energía fósil experimente una pérdida de empleos, por lo tanto son necesarias políticas que garanticen una transición justa para los trabajadores y las comunidades (Capítulo 5).
- *La industria manufacturera intensiva en recursos naturales* ha registrado una disminución del empleo durante décadas, en la cual el medio ambiente ha sido un factor menor. Sin embargo, una economía verde podría incrementar la demanda de productos de estas industrias, al contribuir a mejorar la competitividad y al mismo tiempo proteger los empleos existentes y hasta crear nuevos puestos de trabajo (Capítulo 6).
- *El reciclaje* es decisivo para la eficiencia energética, la reducción de los desperdicios, el tratamiento seguro de los residuos peligrosos y la recuperación de materiales de valor. El empleo podría incrementar de manera considerable al aumentar las tasas de reciclaje, y existe un importante potencial para ampliar la inclusión social y reducir la pobreza a

través de la formalización, ya que la mayoría de los recolectores de desperdicios, en particular mujeres y niños, están concentrados en el empleo informal (Capítulo 7).

- *Los edificios* eficientes desde el punto de vista energético y del uso de los recursos tienen el mayor potencial para reducir la emisión de gas de efecto invernadero y el uso de recursos. Existen oportunidades considerables de empleo en la construcción de nuevos edificios verdes, y aún más oportunidades en la restauración del extenso patrimonio de edificios viejos. Una estrategia exitosa se basa en el desarrollo de competencias y en preparar y modernizar a las pequeñas y medianas empresas (PYME) que dominan el sector (Capítulo 8).
- *El transporte* es central para el funcionamiento de las economías modernas y para el desarrollo, pero ha sido también la fuente de emisiones de gas de efecto invernadero con un mayor crecimiento. Sin embargo, se pueden generar beneficios considerables en el empleo gracias a la transición al transporte colectivo y a vehículos de mayor eficiencia energética (Capítulo 9).

Para garantizar que el ímpetu a favor de una economía más verde se mantenga, y se realice un nuevo modelo de desarrollo sostenible, es necesario un enfoque político integral. El enfoque debe reconocer los desafíos específicos de cada país y sector y, al mismo tiempo, garantizar que se produzcan las oportunidades de trabajo decente e inclusión social. Esto requiere de una estrategia basada en tres pilares:

## **1. Ofrecer la combinación correcta de las estructuras de incentivos y apoyo para estimular la ecologización de la economías**

Una economía más verde requiere de modelos de producción y de consumo sostenibles; estos desencadenarán modificaciones en la práctica de la mayoría de las empresas y cambios estructurales en toda la economía. La transición no sólo necesita crear incentivos para la inversión de las empresas sino también la capacidad para que éstas se adapten a un nuevo modelo de producción. Una economía más verde puede reforzarse mutuamente, con buenos resultados en el mercado laboral y en el desarrollo social, pero no es automático. Dependerá de las políticas correctas y de las instituciones capaces de implementarlas.

- ***Introducir una reforma fiscal en materia ambiental, en particular, un impuesto ecológico, que transfiera la carga sobre el uso de recursos y la contaminación lejos del trabajo.*** Una estrategia exitosa es aquella que vincula las dimensiones del desarrollo sostenible de manera que genere resultados positivos en todos los ámbitos. Por ejemplo, el modelo GEL señala que si se combina una fiscalidad ecológica con medidas de apoyo al empleo, para 2020 la productividad multifactorial sería un 1,5 por ciento más alta que si no se destinan los impuestos ambientales a apoyar el empleo, y para 2050, sería un 5 por ciento superior. Evidencias cada vez más numerosas indican que es probable que el impacto neto sobre el empleo también será positivo. A nivel mundial, podrían ser creados hasta 14 millones de nuevos empleos.



- **Estimular las inversiones en una economía más verde.** La eficiencia de los mercados de productos será fundamental, pero las actuales señales del mercado no movilizan ni dirigen inversiones suficientes en la dirección correcta. Las inversiones han sido extremadamente insuficientes en muchas áreas, incluyendo las fuentes limpias y modernas de energía, las viviendas eficientes en términos energéticos, la industria manufacturera y el transporte, la agricultura sostenible a pequeña escala y la infraestructura rural. Además de ajustar los incentivos económicos, será necesario instituir programas específicos, incluyendo planes de obras públicas, que ya han demostrado su eficacia. Transferencias como las concebidas para REDD+ ayudarán a los países en desarrollo a crear los tan necesarios empleos a través de inversiones en los servicios medioambientales.
- **Ofrecer apoyo concreto a las empresas, en particular a las PYME.** El papel de las PYME en la transformación hacia una economía verde será decisivo para alcanzar una ecologización exitosa de la economía, en especial en términos de mejores resultados sociales y del empleo. De hecho, las PYME suministran dos tercios o más del total del empleo y son además la fuente principal de creación de nuevos empleos y de innovación. Las cooperativas, las asociaciones empresariales y las asociaciones a lo largo de las cadenas de valor pueden desempeñar un papel importante en apoyar el crecimiento y la sostenibilidad de las PYME, pero serán esenciales políticas que permitan que las PYME conduzcan con éxito la transición hacia una economía más verde y aprovechen las oportunidades. Esto se aplica sobre todo en los sectores de la construcción, la energía, las industrias intensivas en recursos naturales, el transporte, la agricultura y la pesca. La creación y el desarrollo de PYME es muy sensible a un número de factores, incluyendo un entorno normativo e institucional en general favorable – uno que facilite el establecimiento y el crecimiento de empresas dentro de la economía formal – y el acceso a la información, los mercados verdes, los programas de capacitación, las tecnologías y el financiamiento. Es necesario que la normativa, la investigación y el desarrollo en materia medioambiental así como la contratación pública tengan en cuenta las necesidades y las limitaciones de las PYME.

## 2. **Garantizar que el empleo, el trabajo decente y la inclusión social formen parte integral de cualquier estrategia de desarrollo sostenible**

Un enfoque de desarrollo sostenible que coloca a las personas, el planeta y la equidad en el corazón de la toma de decisiones es urgentemente necesario y sumamente posible, pero una economía más verde no es de por sí inclusiva y socialmente sostenible. A fin de aprovechar las oportunidades y lograr una transición justa que amortigüe los riesgos son necesarias políticas del mercado laboral que complementen las políticas económicas y medioambientales.

- **Instaurar políticas sociales y del mercado laboral, esenciales para un desarrollo sostenible con inclusión social.** Es necesario intensificar los esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de la protección social, a las políticas activas del mercado laboral, en particular el desarrollo de competencias, y a los programas dirigidos a los grupos desfavorecidos. Las medidas de apoyo a los ingresos como prestaciones por desempleo y transferencias serán centrales y deben estar vinculadas con otras medidas, como

asistencia a la búsqueda de empleo y la correspondencia entre la oferta y la demanda de trabajo a través de los servicios de empleo. Si bien estas políticas son importantes para cualquier tipo de cambio estructural en los mercados laborales, deben ser adaptadas a las transformaciones y dinámicas específicas de la ecologización de las empresas en toda la economía, y que varían entre los sectores. También puede ser necesario que sean específicas para cada ubicación, y que sean combinadas con una diversificación económica donde los cambios del mercado laboral estén concentrados en regiones o industrias particulares. Esto va a requerir el fortalecimiento, y en algunos casos, la creación de instituciones del mercado laboral. A diferencia de otras transformaciones estructurales, las asociadas con una economía más verde, pueden ser anticipadas en gran medida. Es posible una identificación previa de las oportunidades y de los riesgos y pérdidas potenciales, con la ayuda de los métodos de evaluación y herramientas de simulación de modelos, así como a través del diálogo social con las organizaciones de empleadores y los sindicatos.

- ***Dar prioridad a las políticas en materia de educación y formación a fin de facilitar la transición profesional y mejorar la empleabilidad.*** Este es un factor crítico porque sin trabajadores calificados y empresas competentes la transición hacia una economía más verde no será técnicamente factible ni económicamente viable. Una economía más verde experimentará el surgimiento de nuevas ocupaciones, pero en la mayoría de los casos requerirá de nuevas competencias en los trabajos existentes y cambios en la demanda de empleos. Existen pruebas suficientes de todas partes del mundo de que es posible anticipar las futuras necesidades de competencias y hacer los ajustes en los sistemas de educación y formación. Este puede ser un paso importante para favorecer el acceso de los jóvenes, las mujeres y otros grupos desfavorecidos a oportunidades de empleo y de generación de ingresos que serán creados en una economía verde.
- ***Asegurar resultados equitativos para las mujeres y los hombres.*** Los potenciales resultados positivos para las mujeres no son más automáticos que los otros efectos sociales de la ecologización de la economía. Serán necesarios programas específicos, y con frecuencia también reformas jurídicas, por ejemplo sobre los derechos de tenencia y propiedad, igualdad de acceso a las oportunidades de calificaciones y empleo y mayor representación de las mujeres en la toma de decisiones.
- ***Intensificar la protección social para el desarrollo sostenible.*** La importancia de los pisos de protección social para mitigar el impacto de los trastornos económicos sobre los hogares en particular, y la economía en general, ha sido bien documentado. Los mismos mecanismos que operan en los períodos de crisis pueden también facilitar la transición verde, por ejemplo, protegiendo a los trabajadores despedidos mientras buscan nuevas oportunidades o reciben reconversión profesional. Estas pueden ser una parte consistente de un conjunto de medidas orientadas a ayudar a los pobres en los países en desarrollo afectados por el cambio climático, ofrecer un salario a los pobres por los servicios medioambientales y abordar la pobreza energética.

El poder de la protección social para desarrollar la capacidad productiva rural y la resiliencia al cambio climático está demostrado por las inversiones a gran escala en el

marco de la Ley nacional de garantía del empleo rural en India y el Programa ampliado de obras públicas de Sudáfrica. Ejemplos exitosos de sistemas de apoyo a los ingresos que ofrecen un salario a los hogares pobres a cambio de servicios medioambientales que protegen los bosques y la fauna y flora marina, son el programa 'Bolsa Verde' en Brasil y el Plan Nacional de Quisqueya Verde en República Dominicana. Además puede facilitar el acceso a la energía y a las viviendas de eficiencia energética, así como compensar el aumento del precio de la energía consecuencia de las reformas a los subsidios o del cobro de las tarifas por las emisiones. De otra manera, estos factores afectarían a los hogares pobres de manera desproporcionada, y con frecuencia han generado protestas y han estancado las reformas necesarias en un número de países.

### 3. Colocar el diálogo social al centro de la toma de decisiones a fin de mejorar la coherencia y garantizar una transición exitosa hacia un nuevo modelo de desarrollo

El diálogo social tiene el objetivo de promover el desarrollo del consenso entre las principales partes interesadas. Un diálogo eficaz puede ayudar a resolver cuestiones socioeconómicas de gran importancia y mejorar el rendimiento económico. Ya que la transición hacia una economía más verde conllevará cambios radicales en los procesos y tecnologías de producción así como en la redistribución de los empleos, la estrecha colaboración entre gobiernos y los interlocutores sociales será fundamental para el éxito de esta transformación.

- ***El diálogo social conducirá a más y mejores resultados sostenibles.*** El programa de renovación de los edificios para mejorar la eficiencia energética en Alemania movilizó cerca de 100.000 millones de euros durante la década pasada, convirtiéndolo en el más extenso programa de este tipo a nivel mundial. El programa en un principio fue propuesto al Gobierno por los sindicatos y las organizaciones de empleadores de Alemania como un 'pacto para el medioambiente y el empleo'. De hecho, está reduciendo las facturas de energía y las emisiones, y proporciona cerca de 300.000 empleos directos al año. El Informe documenta muchos ejemplos similares en los cuales el diálogo social aporta una contribución esencial a la ecologización de la economía, desde en empresas individuales hasta en programas a escala nacional.
- ***El tripartismo garantizará que el trabajo de calidad esté en el corazón de una economía verde.*** Una economía más verde no crea de manera automática empleos decentes, de alta calidad. La calidad del trabajo necesita ser supervisada y deben adoptarse medidas para garantizar que la legislación laboral sea aplicada y que los trabajadores y los empleadores puedan organizarse y hacer uso de la negociación colectiva. A este respecto, las Normas Internacionales del Trabajo ofrecen tanto un marco jurídico como institucional que sirve de orientación práctica para el trabajo en una economía más verde y sostenible. De manera similar, si bien es muy probable que una economía más verde sea más segura y saludable para los trabajadores y la población, se requiere una atención especial para prevenir nuevos peligros ocupacionales.

- ***Es necesario un diálogo social eficaz a fin de garantizar la coherencia de las políticas y la adopción de los cambios.*** Las políticas bien fundamentadas y coherentes que son el resultado de un apoyo amplio y del compromiso activo entre las partes interesadas serán esenciales para garantizar que la transición hacia una economía verde sea sostenible. Esto puede ser logrado sólo a través del diálogo con las partes interesadas, en especial con las organizaciones de empleadores y los sindicatos, como actores principales del mercado laboral. Han sido implementados importantes programas y políticas nacionales gracias a la contribución del diálogo social, por ejemplo, en Francia bajo el Grenelle de l'Environnement, la estrategia climática en Brasil y el Acuerdo sobre la economía verde en Sudáfrica (Capítulo 10).

El desarrollo sostenible con inclusión social y una transición hacia una economía más verde es indispensable, pero el margen temporal es breve. Este informe presenta una gran cantidad de lecciones políticas y programas exitosos, muchos a gran escala. Demuestra que una economía verde con más y mejores empleos, reducción de la pobreza e inclusión social es tan necesaria como posible. Mientras más pronto comience la transición hacia un desarrollo sostenible y una economía más verde, mejor podrá ser administrada a fin de evitar los costos económicos y sociales negativos del cambio y de aprovechar las oportunidades para el desarrollo económico y social.



