OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Consejo de Administración

312.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2011

GB.312/POL/1

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Empleo y Protección Social

POL

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Empleos verdes, trabajo decente y desarrollo sostenible

Presentación resumida

Resumen

En el presente documento se ponen de relieve los orígenes del Programa Empleos Verdes de la OIT, se proporciona información actualizada sobre los avances en este ámbito a escala internacional y nacional, y se muestra la manera en que la OIT ha respondido a esos avances en consonancia con las orientaciones estratégicas establecidas por el Consejo de Administración en 2007 y 2008. El objetivo es suscitar un debate y facilitar orientaciones para la futura elaboración del Programa en los planos nacional e internacional, en particular en lo que respecta al papel que podrían desempeñar la Oficina y sus mandantes en la próxima Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y en las negociaciones que están en curso para lograr un nuevo acuerdo internacional sobre el clima.

Repercusiones en materia de políticas

Sí.

Repercusiones jurídicas

No se conocen.

Repercusiones financieras

Ninguna.

Decisión requerida

El presente documento se presenta para debate y orientación. Véanse los puntos para discusión en el párrafo 53.

Seguimiento requerido

Ninguno.

Unidad autora

Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa (EMP/ENTERPRISE).

Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

GB.300/WP/SDG/1, GB.303/ESP/4 y GB.312/POL/3.

Introducción

1. La comunidad internacional ha reconocido ampliamente la contribución de la OIT al desarrollo sostenible. El Programa 21, uno de los principales resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, incluye capítulos específicos sobre el «Fortalecimiento del papel de los trabajadores y sus sindicatos» (capítulo 29) y sobre el «Fortalecimiento del papel del comercio y la industria» (capítulo 30). El Plan de Aplicación de Johannesburgo contiene referencias al empleo decente, a la promoción de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas y a la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*. La Cumbre Mundial de 2005 y la Declaración Ministerial adoptada por el ECOSOC en 2006 hacen hincapié en que el Programa de Trabajo Decente de la OIT es crucial para lograr el desarrollo sostenible.

2. Durante el último decenio ha habido una creciente preocupación por el retraso en la aplicación de los compromisos sobre desarrollo sostenible y el hecho de que se hayan realizado escasos avances por lo que respecta a la coherencia de las políticas y el logro de resultados prácticos en la transición hacia una producción y a unos modelos de consumo más sostenibles. En particular, las catástrofes relacionadas con el clima y las nuevas evidencias científicas sobre la amenaza que representan los importantes cambios en el clima mundial, que posiblemente sean irreversibles, han llevado a que el desarrollo sostenible vuelva a ser una prioridad en la agenda política internacional [1].

Orígenes y fundamentos del Programa

3. La OIT se ocupa desde hace mucho de la problemática del desarrollo sostenible y las cuestiones medioambientales relacionadas con el mundo del trabajo. Cabe señalar en ese sentido la participación activa de la Oficina y de los mandantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, así como en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002.

4. En este contexto, el Director General decidió centrar en esa temática su Memoria a la reunión de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) titulada: «El trabajo decente para un desarrollo sostenible». En dicha Memoria se exponía la necesidad de afianzar la visión del desarrollo sostenible como el paradigma de política absoluto con arreglo al cual el Programa de Trabajo Decente pueda hacer su contribución fundamental al desarrollo, ya que el lugar de trabajo reúne de manera indisociable las dimensiones social, económica y medioambiental. En la Memoria se indicaba además que promover una transición socialmente justa hacia los empleos verdes constituía una de las principales tareas que debía realizar la OIT.

5. Durante las reuniones de noviembre de 2007 y noviembre de 2008 [2] del Consejo de Administración se celebraron dos debates adicionales sobre el desafío que planteaba el cambio climático y sobre las repercusiones del mismo en el empleo y en el mercado de trabajo. En ambos documentos se proponía que la OIT emprendiera un programa de

[1] Véase un análisis más detallado en el documento GB.300/WP/SDG/1, incluido el Cuarto Informe de Evaluación publicado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC) en 2007.

[2] Documentos GB.300/WP/SDG/1 y GB.303/ESP/4.

trabajo sobre el desarrollo sostenible y el cambio climático, en el marco de la Iniciativa de Empleos Verdes. Esas propuestas abarcaban desde la investigación y la sensibilización hasta el desarrollo de capacidades entre los mandantes, con el objetivo de favorecer la creación de empleos verdes, lograr que los lugares de trabajo sean más ecológicos, y allanar el camino para lograr una transición socialmente justa hacia una economía sostenible y con bajos niveles de emisión de carbono. Para ello, la OIT habría de: participar activamente en el enfoque sobre el cambio climático adoptado en todo el sistema de las Naciones Unidas, promover la coherencia de las políticas a escala internacional y nacional y, en este último caso, hacerlo a través de los Programas de Trabajo Decente por País, movilizar los recursos necesarios y establecer alianzas con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y estudiar las posibles vías de colaboración con otros organismos, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

6. La Iniciativa de Empleos Verdes recibió un amplio apoyo y todos los mandantes refrendaron esas propuestas por considerar que constituían un área de trabajo válida e importante. En particular, convinieron en que deberían realizarse esfuerzos para ampliar la base de conocimientos a fin de abarcar la «ecologización» de todos los puestos de trabajo, y para impulsar el desarrollo de capacidades entre los mandantes y también en la Oficina. Los mandantes hicieron hincapié en la necesidad de contar con un enfoque integrado que reuniera las cuatro dimensiones del trabajo decente.

Orientaciones estratégicas para el Programa

7. En mayo de 2009, el Director General, basándose en las orientaciones de la Conferencia y del Consejo de Administración, comenzó la formulación de una estrategia a escala de toda la Oficina con la participación de todas las regiones, de varios departamentos de la sede, del Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF) y del Instituto Internacional de Estudios Laborales (el Instituto). El Programa de Empleos Verdes resultante tiene alcance mundial y se centra en los puntos comunes que existen entre el mundo del trabajo y las cuestiones medioambientales, en particular en lo que respecta al cambio climático. Además, se basa en las numerosas experiencias, herramientas y enfoques de la OIT que, pese a su pertinencia, a menudo tienen que integrarse y adaptarse para ser eficaces en el contexto de las políticas medioambientales y de desarrollo sostenible de más amplio alcance.

8. La experiencia relativa a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza ha mostrado que es muy difícil incorporar los elementos del trabajo decente en un contexto de políticas y de mecanismos de aplicación que no tengan en cuenta los vínculos pertinentes desde el principio, incluso después de haberse reconocido universalmente el papel central que desempeñaba el empleo productivo en la reducción de la pobreza. Con el fin de evitar que se produzca ese tipo de desfase y de incoherencia entre los marcos internacionales de políticas y las prioridades nacionales, el Programa ha participado activamente en foros internacionales relevantes a fin de promover la coherencia de políticas entre las políticas medioambientales, económicas, sociales y del mercado de trabajo. Esto ha sido respaldado con varios estudios importantes para colmar las lagunas en los conocimientos en la materia.

9. Una segunda orientación estratégica consistía en brindar apoyo a los mandantes de la OIT y en fortalecer su capacidad para entablar diálogos relevantes en materia de políticas. Algunos ejemplos que ilustran el papel clave que pueden desempeñar los mandantes de la OIT cuando están bien preparados son: el programa a gran escala de renovación para la eficiencia energética instaurado en Alemania desde el año 2000, el cual surgió de una iniciativa conjunta de los interlocutores sociales (el Pacto para el Empleo y el

Medioambiente); la conferencia sobre el medio ambiente *Grenelle de l'Environnement* en Francia; las consultas celebradas bajo los auspicios del Ministerio de Recursos Humanos y de Seguridad Social de China; la Comisión para el Cambio Climático de Filipinas; los resultados obtenidos en la Cumbre sobre la Economía Verde en Sudáfrica; los logros del Consejo para el Desarrollo Económico y Social del Brasil, descritos en la sección 3 del presente documento; y el Grupo Consultivo sobre el Crecimiento Ecológico en Nueva Zelandia, presidido por el Jefe Ejecutivo de Business NZ [3]. Esto requería asimismo invertir rápidamente en el desarrollo de capacidades. En febrero de 2009 se puso en marcha un curso piloto sobre empleos verdes diseñado especialmente para los mandantes, que recibió contribuciones técnicas del PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI), así como investigaciones, reseñas de políticas y publicaciones.

10. La cuestión de la reestructuración económica y del mercado de trabajo, en respuesta a la escasez de recursos, a las repercusiones negativas del cambio climático o a las políticas medioambientales y climáticas, requiere la movilización de todas las competencias y actividades fundamentales de la OIT. En razón de la importante y estrecha relación que existe entre el trabajo decente y el medio ambiente, la estrategia daba prioridad a tres grupos de propuestas para brindar apoyo a los mandantes a escala nacional:

1) Preparación de herramientas de diagnóstico y de toma de decisiones que permitan evaluar las repercusiones en el empleo y los ingresos que tienen el diseño de políticas y programas nacionales.

2) Promoción de los empleos verdes en el marco del proceso de ecologización de las empresas y de creación de nuevas empresas en los ámbitos de la eficacia energética y las energías renovables, así como de la gestión de los residuos y el reciclaje.

3) Promoción de transiciones justas hacia una economía con bajos niveles de emisión de carbono para las empresas y los trabajadores afectados por la reestructuración, con el objetivo de reducir el impacto medioambiental y facilitar la adaptación al cambio climático.

11. Estas prioridades se basan en las necesidades expresadas por los mandantes de los Estados Miembros, en las posibilidades de creación de empleos verdes y en las ventajas comparativas de la OIT. Estas prioridades fueron confirmadas durante la discusión recurrente sobre el empleo, en 2010.

12. Desde su creación en 2009, el Programa fue diseñado para convertirse en un modelo para la aplicación de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015. El Programa obedece a los siguientes principios:

1) La aplicación mediante un programa coordinado para lograr una ejecución y un aprendizaje conjuntos. Este principio se basa sobre todo en una finalidad común, con objetivos, resultados y una estrategia de aplicación compartidos por todas las oficinas exteriores de la OIT, las distintas unidades de la sede, el CIF y el Instituto, más que en la creación de una nueva unidad que busque sus propios resultados.

2) En los productos y los resultados esperados se integran las cuatro dimensiones del trabajo decente que se derivan del concepto de desarrollo sostenible y de sus interrelaciones con el trabajo decente.

[3] Green Growth Advisory Group: *Green Growth – Issues for New Zealand* (2011).

3) Los recursos humanos y financieros se agrupan en equipos integrados por personal de las unidades técnicas pertinentes de todos los sectores y reciben financiación de todas las fuentes (presupuesto ordinario, CSPO y recursos extrapresupuestarios internacionales y nacionales procedentes de proyectos nuevos o de proyectos en curso) movilizadas conjuntamente por las oficinas exteriores y la sede; estos equipos interactúan también con copartícipes externos.

13. Durante el bienio 2010-2011, los empleos verdes se incluyeron oficialmente en el Programa y Presupuesto como una de las tres áreas fundamentales para lograr «el desarrollo de productos y conocimientos en nuevos ámbitos» [4]. Los resultados esperados y la estrategia de aplicación están incluidos en los planes de trabajo basados en resultados, en el marco del producto global «empleos verdes». Todas las regiones han adoptado actividades relacionadas con el Programa.

Aspectos más destacados de la aplicación del Programa, de los productos y de los resultados [5]

Coherencia de las políticas en el plano internacional

14. Antes de 2007, la dimensión social era sólo un aspecto secundario del debate sobre el clima. El empleo y la generación de ingresos se abordaban de manera tangencial y en términos generales, y eran considerados más bien como un «beneficio secundario» de las medidas de mitigación, y no una prioridad de desarrollo fundamental para casi todos los países. Esta perspectiva no tiene en cuenta que los beneficios en materia de empleo y desarrollo son esenciales para que las medidas destinadas a reducir las consecuencias del cambio climático sean técnicamente factibles, económicamente viables, socialmente aceptables y políticamente sostenibles. Esta relación pone de relieve asimismo el papel fundamental que la OIT y sus mandantes pueden desempeñar en la formulación y la aplicación de políticas coherentes.

15. Un paso importante en la aplicación del Programa, fue la creación de la Iniciativa de Empleos Verdes, en 2007, fruto de la colaboración entre el PNUMA, la OIT, la OIE y la CSI. La Iniciativa se puso en marcha con el fin de promover las oportunidades, la igualdad y las transiciones justas, y de movilizar a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para que entablaran un diálogo en torno a la adopción de políticas coherentes y programas eficaces que condujeran a una economía sostenible con empleos verdes y trabajo decente para todos.

16. La publicación del primer informe global sobre empleos verdes en septiembre de 2008 representó un logro importante para la Iniciativa [6]. En el informe se aportaban datos sobre los numerosos empleos creados a raíz del cambio hacia una economía con bajos niveles de

[4] OIT: Programa y Presupuesto para el bienio 2010-2011 (Ginebra, 2009), párrafo 22.

[5] La naturaleza y el alcance del presente documento del Consejo de Administración sólo permiten poner de relieve algunos resultados del Programa. Se dispone de un informe de aplicación completo en forma de documento para la sala.

[6] PNUMA, OIT, OIE, CSI: *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono, Ginebra, 2008*. Informe publicado únicamente en formato electrónico y disponible en las direcciones: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf (informe completo) y http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_158733.pdf (resumen de las políticas).

carbono y más sostenible desde el punto de vista medioambiental. También se señalaba el gran potencial que había con respecto a la creación de empleo y la inclusión social en los países, en todos los niveles de desarrollo. En el informe se destacaba la importancia de favorecer la ecologización de todas las empresas en el conjunto de la economía, de prestar atención a la calidad de los empleos y no únicamente a su cantidad, y de asegurar una transición justa para los trabajadores y las empresas que sufrían las consecuencias negativas provocadas por el cambio climático o por las políticas de reducción del impacto medioambiental. Las inversiones verdes que se realicen en sectores esenciales deberían ir acompañadas de medidas destinadas a abordar la cuestión de los déficit de trabajo decente que existen en muchos de ellos. En el informe se ponía de relieve el papel fundamental que desempeña el diálogo social en el proceso de gestión de las transiciones.

17. Una de las conclusiones clave del informe era que si se aplicaban las políticas correctas sería posible, en conjunto, disponer de más y mejores empleos en las economías verdes. En el informe también se indicaba que los empleos verdes no son el resultado pasivo de una reorientación de las inversiones. Si no se logra el compromiso activo de cientos de miles de dirigentes de empresa y de millones de trabajadores, y si no se resuelve el problema de la escasez de trabajadores calificados, la transición hacia una economía con bajos niveles de emisión de carbono es técnicamente imposible, así como social y políticamente insostenible.

18. El informe tuvo un gran impacto. Durante los seis meses posteriores a su publicación se registraron más de 750.000 descargas a partir de las páginas web de la OIT y del PNUMA; además, recibió una amplia cobertura en los medios de comunicación. Los gobiernos, interlocutores sociales, parlamentarios, representantes del sector privado y entidades de la sociedad civil de muchos países solicitaron información suplementaria sobre las conclusiones presentadas en el informe.

19. La primera área relativa a la coherencia de las políticas correspondía a la respuesta ante la crisis económica. La Oficina transmitió los mensajes en materia de políticas contenidos en el informe a las reuniones del G-8 y del G-20. Su contenido también se abordó en el debate de la CIT sobre las respuestas a la crisis económica, y se recogió en el Pacto Mundial para el Empleo adoptado en 2009. En dicho Pacto se preconizan las inversiones en empleos verdes como parte de las medidas de estímulo a corto plazo, y el impulso de una transición hacia los empleos verdes como parte de la transformación necesaria para lograr unas economías más sostenibles a medio y largo plazo. La OIT contribuyó asimismo a la iniciativa del PNUMA a favor de un «Nuevo Acuerdo Verde», que influyó positivamente en la incorporación de amplios componentes ecológicos en las medidas de estímulo económico adoptadas por numerosos países. Las medidas de estímulo y sus componentes ecológicos han sido eficaces en muchos países, y también han contribuido de manera esencial a revitalizar las economías y reducir la huella medioambiental, permitiendo al mismo tiempo mantener y crear puestos de trabajo [7].

20. Con la colaboración de los interlocutores sociales, la Oficina también ha hecho avances en la promoción de la coherencia entre las políticas climáticas, de empleo y laborales en el contexto de las negociaciones celebradas de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Con el apoyo de los países en desarrollo y los países industrializados, el Acuerdo de Cancún de 2010 reconoció la dimensión social y del mercado de trabajo del cambio climático. En particular, en el párrafo 10 de la Decisión 1/CP.16, la conferencia de Cancún afirma que:

[7] OIT (2010): *Débil recuperación del empleo con continuo alto desempleo y déficit de trabajo decente. Actualización sobre tendencias del empleo y del mercado laboral en países de G-20,* informe de la OIT con motivo de la Cumbre del G-20 en Seúl, 11 y 12 de noviembre de 2010.

> Es consciente de que la lucha contra el cambio climático exige un cambio de paradigma hacia la construcción de una sociedad con bajas emisiones de carbono que ofrezca oportunidades sustanciales y asegure un crecimiento elevado continuo y un desarrollo sostenible, sobre la base de tecnologías innovadoras y de una producción, un consumo y unos estilos de vida más sostenibles, velando también por una reconversión justa de la fuerza laboral que cree trabajos dignos y empleos de calidad.

Este reconocimiento debería contribuir a que las políticas climáticas y las inversiones que éstas conllevan favorezcan la creación de trabajo decente.

Apoyo a los mandantes a escala nacional

21. La publicación del informe titulado *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono* también ha motivado numerosas iniciativas a escala subregional y nacional. Una serie de diálogos en materia de políticas llevados a cabo con la Comisión Europea, el Comité de Empleo de la UE, y el Parlamento Europeo contribuyeron a que se incluyeran los empleos verdes en las estrategias de la UE [8]. La Dirección General de Empleo de la Comisión también participó en un proyecto de investigación conjunto con la OIT, así como en un diálogo conjunto en materia de políticas con los Estados Unidos y el Departamento de Recursos Humanos y de Desarrollo de las Competencias del Canadá [9].

22. A petición de los mandantes, se emprendieron programas de empleo verde por país; los primeros programas se iniciaron en 2008 en el Brasil y China, que incluyeron esta cuestión en sus Programas de Trabajo Decente por País. Bangladesh, la India y Filipinas entablaron diálogos sobre políticas y proyectos piloto. En la India, esta iniciativa llevó a la creación de un grupo de tareas interministerial para mejorar la coherencia entre las políticas sociales, económicas y medioambientales, que fue convocado por el Ministerio de Trabajo. En China, las investigaciones sobre los empleos verdes por parte de los interlocutores nacionales y la OIT mostraron un aumento neto en el empleo, ocuparon un lugar destacado en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2010 y sirvieron de base para la formulación de políticas. El Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social está poniendo a prueba distintos métodos para promover los empleos verdes a escala provincial, y está preparando una política complementaria en materia de empleo y capacidades profesionales.

23. Indonesia ha puesto en marcha varias iniciativas en materia de empleos verdes con el apoyo de la OIT. El Presidente ha anunciado que se ha previsto elaborar una estrategia nacional sobre competencias laborales ecológicas, iniciar un programa de aprendizaje sobre empleos verdes para los jóvenes y promover el trabajo independiente y la iniciativa empresarial en los sectores verdes. En 2009, la OIT fue invitada por el Brasil a hacer una presentación ante el Consejo de Desarrollo Económico y Social. El diálogo y la colaboración que resultaron de este encuentro fueron fundamentales para incluir un programa de vivienda social ecológica entre las medidas de estímulo económico del Brasil. Asimismo, esta iniciativa permitió incorporar en las reglamentaciones nacionales las pautas de la OIT sobre inspección del trabajo en la silvicultura, a fin de promover la gestión sostenible de los bosques en la región amazónica y, por otro lado, ayudó a que estas pautas se tuvieran en cuenta en la formulación de una estrategia climática nacional. Los resultados de la promoción de empleos verdes se han incluido

[8] Comisión Europea: «Europa 2020» (http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/sustainable-growth/index_es.htm).

[9] Estados Unidos-Canadá-Comisión Europea, Mesa redonda trilateral (2011): *The Employment Dimension of the Transition to a Green Economy* (http://www.dol.gov/ilab/highlights/20110203b.pdf).

en el Programa de Trabajo Decente por País del Brasil y en los programas de trabajo decente de los Estados de Bahía y Mato Grosso. El nuevo programa sobre la reducción de la pobreza contempla varias cuestiones sobre los empleos verdes, entre las que se destaca el objetivo de formalizar a 250.000 trabajadores informales del sector del reciclaje.

24. Durante los dos últimos años ha aumentado el número de países que se dotan de nuevas estrategias para impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos, o de políticas medioambientales y climáticas más específicas, y que piden a la OIT asistencia para promover el empleo, las empresas sostenibles y la inclusión social. Por ejemplo, el Gobierno de Sudáfrica invitó a la OIT y al PNUMA a participar en una cumbre sobre economía verde que se celebró en diciembre de 2010 bajo los auspicios del Presidente, y a establecer un diálogo con el Gobierno y los interlocutores sociales en el marco del Pacto para el Empleo de Sudáfrica. En la estrategia de desarrollo económico adoptada por el Gobierno en 2011 *(The New Gronth for South Africa)* se ha incluido el fomento de empleos verdes junto con el desarrollo de las PYME, la promoción de la economía social y otras medidas. La Oficina está proporcionando apoyo para la puesta en práctica de estas iniciativas, inclusive respecto de la construcción de edificios verdes y del establecimiento de programas de obras públicas con componentes ecológicos [10].

25. El programa se ha ampliado como respuesta al rápido aumento de la demanda. Actualmente opera en 20 países (diez de ellos en Asia, tres en África, uno en la región árabe y seis en las Américas). Otros nueve países preparan proyectos sobre empleos verdes o examinan las posibilidades al respecto.

Desarrollo de capacidades y productos de difusión de conocimientos

26. El apoyo a los Estados Miembros se ha basado en la sensibilización y el desarrollo de capacidades de los mandantes. Se ha brindado asistencia para hacer el inventario y cuantificar las oportunidades y los problemas en relación a los empleos verdes, así como para elaborar y aplicar políticas en los sectores prioritarios. Este apoyo se ha complementado con actividades de generación de conocimientos y con la puesta a prueba de los métodos considerados.

27. Entre los principales productos de difusión de conocimientos se encuentra una guía [11] para la evaluación previa de la incidencia de las políticas medioambientales y del cambio climático en el empleo y los ingresos, destinada a los profesionales. La metodología propuesta se basa en la formulación de modelos que emplean matrices de contabilidad social tanto estáticas como dinámicas. La metodología se ha puesto a prueba en Bangladesh y actualmente se aplica en seis países. La metodología también se utiliza para realizar evaluaciones más amplias de las políticas de empleo, inversión y protección social, y ha permitido consolidar el enfoque integrado de la asesoría en materia de políticas adoptado por la OIT.

[10] Keivani, R. y otros: *Green Jobs Creation Through Sustainable Refurbishment in the Developing Countries,* WP275 (Ginebra, OIT, 2010) (http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/construction/wp275.pdf).

[11] OIT: *Assessing Green Jobs Potential in Developing Countries: A Practitioner's Guide* (Ginebra, 2011) (http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_153458/lang--en/index.htm).

28. Un segundo producto de importancia sobre la situación de los empleos verdes en el mundo es el informe titulado *Skills for Green Jobs* (Competencias para empleos verdes) [12]. Del análisis de 21 estudios por país realizados en colaboración con el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional se desprende que, la escasez de capacidades profesionales constituye actualmente un obstáculo para la transición hacia una economía más verde o ecológica, tanto en lo que respecta a la preparación de la fuerza de trabajo para desempeñar algunos oficios nuevos como a la adquisición de nuevas competencias exigidas en muchos oficios tradicionales. Los países que han incorporado el desarrollo de competencias laborales en sus políticas energética y medioambiental están mejor preparados para aprovechar el potencial de creación de empleos que ofrece la transición hacia los empleos verdes. La experiencia de los estudios conjuntos redundó en el establecimiento de una colaboración adicional entre la OIT y la Comisión Europea sobre el intercambio de conocimientos necesarios para la identificación temprana de las capacidades profesionales que exige una economía con bajos niveles de emisión de carbono; en este contexto se recurrió a grupos de representantes tripartitos y a reuniones de expertos para elaborar publicaciones sobre metodologías encaminadas a prever cuáles serán las calificaciones y las competencias necesarias, así como sobre los sectores de la construcción ecológica y las energías renovables.

29. En el marco de un proyecto impulsado conjuntamente con la Unión Europea, el Instituto ha preparado un estudio exhaustivo [13] sobre la experiencia adquirida mediante la aplicación de medidas de estímulo económico ecológicas, sobre la incidencia a largo plazo que la transición hacia una economía con bajos niveles de emisión de carbono tendrá en el mercado de trabajo y sobre los instrumentos de política pertinentes, en particular los impuestos vinculados a la protección del medio ambiente. Muchas de las lecciones adquiridas revisten interés para otras regiones y para las economías emergentes y los países en desarrollo.

30. De acuerdo con una reseña de políticas publicada en 2009 por la Oficina para la Igualdad de Género (GENDER) [14], a menudo no se tiene presente la perspectiva de género del cambio climático. Para observar esta problemática, en colaboración con GENDER se está preparando una guía más completa sobre la forma de abordar las cuestiones relativas al género en los ámbitos de los empleos verdes y de la iniciativa empresarial inspirada en criterios ecológicos.

31. Como se informa en otro documento, se han logrado avances importantes gracias a la utilización de herramientas concebidas para impulsar la ecologización de las empresas y el espíritu empresarial, y al aprovechamiento de las oportunidades de negocios verdes como parte de las actividades relativas a las empresas sostenibles [15].

[12] O. Strietska-Ilina y otros: *Skills for Green Jobs: A Global View*, Informe de síntesis basado en estudios realizados en 21 países (Ginebra, OIT y Cedefop, 2011) (http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_115959/lang--en/index.htm); CEDEFOP y OIT: *Skills for Green Jobs. European Synthesis Report* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010) (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3057_en.pdf). Otras publicaciones realizadas en el marco del acuerdo de gestión conjunta entre la OIT y la Comisión Europea, titulado *Knowledge sharing in early identification of skill needs*, están disponibles en la dirección: http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_140837/lang--en/index.htm.

[13] OIT/IIEL: *Towards a greener economy – the social dimensions: Joint EC-ILO synthesis report* (Ginebra, 2011) (www.ilo.org/ec-inst).

[14] OIT: *Empleos verdes: ¡Mejoremos el clima para la igualdad de género también!* (Ginebra, 2009) (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_101507.pdf).

[15] Véase el documento GB.312/POL/3.

32. Se están preparando enfoques probados y validados que ayudarán a los Estados Miembros a aplicar políticas sobre empleos verdes en los ámbitos de la gestión y el reciclaje de desechos, la construcción sostenible de edificios y otras obras, y las energías renovables. Todos ofrecen importantes oportunidades tanto para la creación de empleos como para el mejoramiento de empleos actuales y la inclusión social de decenas de millones de personas, a medida que las economías, y en particular las de rápido crecimiento, afrontan sus problemas en materia de gestión de los desechos y acceso a viviendas dignas y a fuentes modernas de energía.

33. Desde la perspectiva de la OIT, la función del diálogo social es una dimensión crucial, así como una contribución importante al debate en otros foros. La OIT ha demostrado fehacientemente el aporte significativo que el diálogo social hace a la elaboración y la aplicación de políticas bien fundamentadas y ampliamente respaldadas en todos los ámbitos, desde la empresa hasta el ámbito internacional [16]. La Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) ha examinado la cuestión en relación con una transición justa [17] y con las normas internacionales del trabajo.

34. El diálogo social también es el motor fundamental de los programas por país y su práctica es vital para alcanzar los resultados arriba mencionados. El desarrollo de capacidades ha sido esencial para ayudar a los mandantes de la OIT a participar activamente en los debates de política que se celebran actualmente en casi todos los países respecto del cambio climático y la economía verde, así como para ayudar al personal de la OIT a brindar una mejor asistencia a los mandantes. En colaboración con el Centro Internacional de Formación (CIF), se han preparado cursos de formación y una plataforma de conocimientos [18]. Desde 2009, han asistido a estos cursos en Turín, África, Asia y Latinoamérica unos 370 participantes (214 hombres y 157 mujeres), incluidos 28 representantes de organizaciones patronales y 34 representantes sindicales. En 2011 se ofreció un taller sobre empleos verdes titulado «Green jobs learning forum: Local strategies and actions» como respuesta al carácter local de muchos de los desafíos y las oportunidades relativos al medioambiente. ACTRAV y el CIF también han preparado un curso a distancia para los países de habla hispana, el cual que ha tenido mucho éxito. Asimismo, se ha comenzado a aplicar un módulo sobre empleos verdes en otros ámbitos de formación, como la Universidad de Verano para el Desarrollo Empresarial Sostenible.

35. Las alianzas y la colaboración con organizaciones nacionales e internacionales han sido importantes para el trabajo de la OIT sobre la coherencia de las políticas, y para sus actividades de investigación y de desarrollo de capacidades. Además de la colaboración antes mencionada, otras formas de cooperación internacional importantes han incluido la respuesta de las Naciones Unidas a la crisis económica, coordinada por el Comité de Alto Nivel sobre Programas, y la participación de la OIT en la vertiente de lucha contra el cambio climático de la iniciativa: Unidos en la Acción, del sistema de las Naciones Unidas. Esto ha contribuido a que el mundo del trabajo ocupe un lugar destacado en los debates, como se ha reflejado, por ejemplo, en las referencias reiteradas del Secretario

[16] OIT: *Social dialogue on environmental policy around the globe: A selection of national and regional participatory experiences* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

[17] OIT (2011) *Cambio climático y trabajo : la necesidad de una «transición justa», Boletín internacional de investigación sindical*, vol. 2, núm. 2 (Ginebra, 2010) (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_153353.pdf).

[18] Véase la dirección http://greenjobs.itcilo.org/.

General al empleo y a los empleos verdes en sus declaraciones sobre el cambio climático y en documentos interinstitucionales, como el relativo a la adaptación al cambio climático [19].

36. La OIT, junto con la Organización Mundial de la Salud y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, ha incorporado la dimensión social del cambio climático como tema transversal en el programa de trabajo del sistema de las Naciones Unidas. Un total de 19 agencias se han sumado a este esfuerzo y presentarán un documento temático y una comparación de los métodos para la evaluación del impacto social.

37. La OIT también ha participado en las consultas relativas a la Estrategia de Crecimiento Verde, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que se publicó en mayo de 2011. Esto ha contribuido a mejorar la cobertura de la dimensión del mercado de trabajo y a aumentar el grado de convergencia con los puntos de vista de la OIT. Se trata en particular de la expectativa de lograr ganancias netas de empleos, de la utilidad de los impuestos verdes (para la protección del medio ambiente), y de la necesidad de aplicar políticas que permitan asegurar una transición fácil y justa para los trabajadores y para los hogares desfavorecidos respecto de la energía, las tasas aplicables al carbono y la supresión gradual de los subsidios a la energía [20].

38. El desarrollo de capacidades con respecto a los empleos verdes tuvo el apoyo técnico y financiero de organizaciones asociadas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la OCDE, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (UN-ESCWA, por su acrónimo en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (IOE). La OIT apoya al Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) en la elaboración de una herramienta exhaustiva para evaluar las necesidades de los países de crear capacidades relativas al cambio climático, en lo que respecta a las competencias laborales y la formación profesional [21].

39. Si bien la sostenibilidad medioambiental no está directamente vinculada con el Programa de Empleos Verdes global, la OIT también predica con el ejemplo en este ámbito. En 2007, el Director General emitió una instrucción interna destinada a reducir el impacto medioambiental de las actividades de la OIT y estableció un grupo especial de trabajo que se encargó de formular una estrategia. La OIT se ha sumado al compromiso general asumido por el sistema de las Naciones Unidas de lograr que sus actividades no tengan consecuencias en el clima. Se ha incluido en el Marco de Políticas y Estrategias el objetivo de conseguir dicha meta para el año 2015. Desde 2009, la Oficina ha realizado inventarios anuales de sus emisiones de gases efecto invernadero y adoptado medidas encaminadas a reducir estas emisiones, en particular en lo que respecta a las instalaciones y a los viajes. En el informe sobre la aplicación del Programa de la OIT para 2010-2011 se brindarán más detalles al respecto.

[19] ONU JJE: *Acting on climate change: The UN System Delivering as One* (Nueva York, 2008) (http://www.un.org/climatechange/pdfs/Acting%20on%20Climate%20Change.pdf).

[20] OCDE: *Towards green growth: A summary for policy makers* (París, 2011), en http://www.oecd.org/dataoecd/32/49/48012345.pdf.

[21] Véase la dirección http://www.uncclearn.org.

Lecciones extraídas y desafíos pendientes

40. Un número cada vez mayor de países está reorientando sus estrategias de desarrollo, centrándose en un crecimiento sostenible con inclusión social. En el transcurso de este proceso, los empleos verdes se están convirtiendo en elementos centrales de las políticas. Una vez que se logra la concienciación y se establece un diálogo, los países consideran los empleos verdes como una vía para conseguir los objetivos nacionales y las prioridades en materia de desarrollo. Al analizar la incidencia de una estrategia de crecimiento más ecológica en el empleo y el ingreso, todos los países identifican oportunidades. Además de la creación de nuevas empresas y empleos verdes y de la promoción de prácticas empresariales más ecológicas, la transición hacia una economía más verde presenta un potencial importante para el mejoramiento de los empleos actuales.

41. El ejemplo de países como Brasil, China, Filipinas, Indonesia y Sudáfrica, entre otros, muestra que se pueden lograr avances importantes para lograr que el desarrollo sostenible y el trabajo decente constituyan un pilar central de las estrategias nacionales de desarrollo. Con el apoyo de la OIT, los mandantes han podido lograr una participación significativa en los procesos de consulta nacionales y proponer estrategias específicas para atender las cuestiones relativas al empleo y las preocupaciones planteadas respecto de la protección social, ejemplificando así el valor y la importancia que reviste el diálogo social en este proceso.

42. La coherencia de las políticas es esencial. Un número cada vez mayor de ejemplos, como las viviendas sociales en el Brasil, el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural en la India, las opciones empresariales ecológicas para las PYME y el empleo de los jóvenes en China y en Kenya, y las inversiones en competencias laborales para los empleos verdes en los Estados Unidos demuestran que sí es posible lograrlo y cómo se ha de proceder. Es de vital importancia buscar el apoyo de las altas esferas políticas para conseguir una mayor coherencia de las políticas.

43. Las solicitudes de apoyo presentadas a la OIT están aumentando de forma rápida. El enfoque de red del Programa Empleos Verdes, mediante el cual se ponen en relación las capacidades y los recursos técnicos de prácticamente todos los resultados y las regiones estratégicas, ha resultado útil para aumentar rápidamente las prestaciones y para brindar servicios integrados en los que los elementos del trabajo decente pertinentes se refuerzan mutuamente. Ello podría fomentarse aún más mediante la plena integración entre el apoyo a los programas nacionales sobre empleos verdes y las actividades de la OIT relativas a las políticas de empleo nacionales.

44. El rápido aumento de las solicitudes de contribuciones a nivel nacional e internacional está ejerciendo presión en la capacidad de la Oficina para brindar una respuesta en todas las regiones. A menudo, los resultados están sujetos a procesos complejos en un contexto de oportunidades limitadas, a medida que se forjan los acuerdos internacionales y se redefinen las estrategias de desarrollo nacionales. A raíz de la crisis económica, hay una mayor necesidad, como también una mayor oportunidad, de que las políticas económicas nacionales e internacionales propicien tanto el desarrollo sostenible como el trabajo decente, por ejemplo, como resultado de la cooperación de la OIT con las instituciones financieras internacionales. Se espera que la renovación del compromiso político con el desarrollo sostenible en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que se celebrará en 2012, cree un ambiente propicio para la promoción del trabajo decente. La existencia de una base de conocimientos más amplia, el aumento del número de mandantes y de personal de la OIT familiarizados con el trabajo decente y el desarrollo sostenible, y la incorporación de esta temática en la actual estructura de resultados de la OIT permitirán lograr ciertos avances en el aprovechamiento de las oportunidades.

45. En el futuro, el Programa de Empleos Verdes necesitará alcanzar logros y dar cuenta de los resultados en el marco de las actividades de la OIT. En el bienio en curso, el tema de los empleos verdes ha sido un ámbito de desarrollo de conocimientos y capacidades; inicialmente no estaba previsto que generara resultados por país, si bien en la práctica sí lo ha hecho. Por ejemplo, los resultados alcanzados en el Brasil en los ámbitos de las viviendas sociales y de la explotación forestal cumplen con los criterios correspondientes a los resultados 3 (empresas sostenibles) y 13 (enfoque del trabajo decente específico para cada sector), respectivamente.

46. La incorporación de los empleos verdes en los resultados y los proyectos de la OIT está progresando. El trabajo realizado en el marco del Programa de Empleos Verdes a nivel nacional puede tener consecuencias que correspondan a muchos de los resultados actuales de la OIT en distintos sectores, incluidos el empleo, las competencias laborales, la protección social, el diálogo social, la administración del trabajo, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, y la integración de las políticas. Para el próximo bienio, las oficinas exteriores dispondrán de una matriz destinada a ayudarles a establecer objetivos de trabajo en el contexto del Programa de Empleos Verdes y a dar cuenta de su realización, conforme a los 19 objetivos existentes. Esto también contribuirá a una mejor asignación de fondos del Programa.

47. Desde 2009, el Programa ha movilizado aproximadamente 8 millones de dólares de los Estados Unidos en recursos extrapresupuestarios destinados a brindar apoyo a escala nacional y regional. Si bien la tendencia general es positiva, hay discrepancias entre la demanda y las oportunidades, por una parte, y la disponibilidad de recursos para los países y las prioridades temáticas, por otra. La CSPO ha contribuido a mitigar este problema, pero no lo ha resuelto. Se han planteado dificultades específicas en cuanto a la obtención de una financiación sostenible para las funciones de coordinación y de apoyo técnico especializado, que, si bien son indispensables para todo programa con un enfoque de red, no constituyen un resultado independiente. La Oficina estudia la posibilidad de realizar un módico aumento de recursos con cargo al presupuesto ordinario, complementado con esfuerzos para obtener apoyo por parte de donantes interesados.

Perspectivas

48. Es evidente que la búsqueda de un modelo de desarrollo más justo, ecológico y sostenible está adquiriendo dinamismo en la mayoría de los países a escala nacional, subnacional y local. A ello ha contribuido la preocupación cada vez mayor respecto de la seguridad alimentaria, la escasez del agua, el aumento de los precios de la energía y de los productos básicos, que indica escasez, y el costo elevado que supone la pérdida de biodiversidad [22]. A éstos se suma el daño ocasionado por la contaminación local y el cambio climático. La crisis económica también ha puesto de relieve los problemas sociales: el desempleo, en particular de los jóvenes, el aumento del número de trabajadores pobres, las desigualdades de los ingresos cada vez más pronunciadas, y la exclusión social persistente.

49. La transición hacia una economía más ecológica tiene el potencial de crear nuevos empleos y empresas verdes, en especial PYME. Cada vez más países desean aprovechar plenamente

[22] TEEB: *La economía de los ecosistemas y la biodiversidad para los responsables de la elaboración de políticas nacionales e internacionales – Resumen: Responder al valor de la naturaleza* (2009) (http://www.teebweb.org/Portals/25/Documents/TEEB%20for%20National%20Policy%20Makers/TEEB%20for%20Policy%20exec%20Spanish.pdf). De acuerdo con este informe, el costo de la pérdida de los ecosistemas y la biodiversidad es de entre 2 y 4,5 billones de dólares de los Estados Unidos anuales.

esta oportunidad, pero se ven confrontados a limitaciones prácticas, incluida la escasez de las competencias laborales necesarias en las industrias y en las empresas a escala local.

50. Estas dificultades, la renovación del compromiso político con el desarrollo sostenible y una evaluación de las lagunas en la aplicación serán objeto de debate en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, también denominada Río+20 [23], que se celebrará en junio de 2012 en Río de Janeiro. La Conferencia se centrará en dos temas: 1) la economía verde o ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y 2) el marco institucional para el desarrollo sostenible. Durante el proceso de preparación, varios países han planteado preguntas acerca de la capacidad de una economía ecológica para crear empleos productivos y reducir la pobreza. Miembros de la Mesa de la Conferencia, de la Secretaría y del grupo de alto nivel sobre la sostenibilidad mundial establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas han solicitado al Director General de la OIT contribuciones sustantivas sobre el empleo y el pilar social del desarrollo sostenible [24]. La Oficina participa en el proceso de preparación por varias vías.

51. La participación de la Oficina ha incluido la colaboración con el PNUMA en la preparación de un informe sobre la economía ecológica que se publicará a finales de 2011. La Oficina, con importantes contribuciones del Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR), ayudó al PNUMA a incorporar en el informe diversos aspectos vinculados con el trabajo decente, y a promover en el mismo una perspectiva de desarrollo sostenible y la coherencia de las políticas. La presentación preliminar, la reseña de políticas y la síntesis [25] incluyen numerosas referencias a la cantidad y la calidad del empleo y del trabajo decente, y ponen de relieve la necesidad de impulsar transiciones en sectores como el de la pesca.

52. En lo que respecta a Río+20, la Oficina ha realizado una contribución sustantiva al proceso de preparación, basándose, entre otras fuentes, en un nuevo informe sobre los empleos verdes en aras de una economía ecológica, que se está preparando en colaboración con los asociados en la Iniciativa de Empleos Verdes. El informe se basará en las numerosas investigaciones que desde 2007 realizan la OIT y otros organismos, así como en las experiencias de los países que han participado en el Programa de Empleos Verdes. Por lo que se refiere a la economía ecológica, la Oficina ha enfatizado la contribución esencial del trabajo decente al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible, las oportunidades para las empresas sostenibles, la creación de empleos verdes y el empleo en una economía más ecológica. La Oficina ha señalado, asimismo, la necesidad de llevar a cabo procesos de transición justos para conseguir patrones de producción y de consumo más sostenibles, incluidos la protección social, la diversificación económica y políticas activas del mercado de trabajo. En el contexto del marco institucional para el desarrollo sostenible — uno de los temas del evento —, la Oficina ha hecho hincapié en la función y la contribución vitales que el diálogo social aporta a las soluciones eficaces y equitativas para el desarrollo sostenible. El objetivo es que estos elementos se reflejen en los documentos finales.

[23] Resolución 64/236 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 31 de marzo de 2010 (http://www.uncsd2012.org/files/OD/ARES64236E.pdf).

[24] El grupo de alto nivel está encabezado por la Presidenta Halonen, de Finlandia, y el Presidente Zuma, de Sudáfrica.

[25] PNUMA: *Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas.* (2011) (http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_sp.pdf).

Puntos para la discusión

53. Este documento se presenta para debate y orientación. El Consejo de Administración tal vez estime oportuno examinar las siguientes cuestiones:

- ¿En qué medida el Programa de Empleos Verdes responde a la orientación dada por el Consejo de Administración en términos del planteamiento, los resultados esperados y el enfoque temático?

- ¿Cuáles deberían ser las cuestiones de interés principales y las prioridades del Programa en el próximo bienio?

- ¿Cómo puede la Oficina apoyar a los mandantes de la OIT de forma más eficaz para velar por que el trabajo decente figure en un lugar destacado de los resultados de Río+20?

- ¿Qué función podrían desempeñar los mandantes para lograr que las contribuciones de la OIT a Río+20 se incluyan en el documento final, por ejemplo, en relación con los mandatos de negociación otorgados a las misiones permanentes ante las Naciones Unidas?

- ¿Cómo puede contribuir la Oficina a potenciar la coherencia entre el mercado laboral y las políticas sociales, por una parte, y las políticas relativas al cambio climático y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, por otra parte?

- ¿Resultaría útil que el Consejo de Administración examinara, en su sesión de noviembre de 2012, el resultado de Río+20 y de los procesos internacionales relacionados, y las consecuencias que éstos acarrearán para la OIT?

Ginebra, 6 de septiembre de 2011