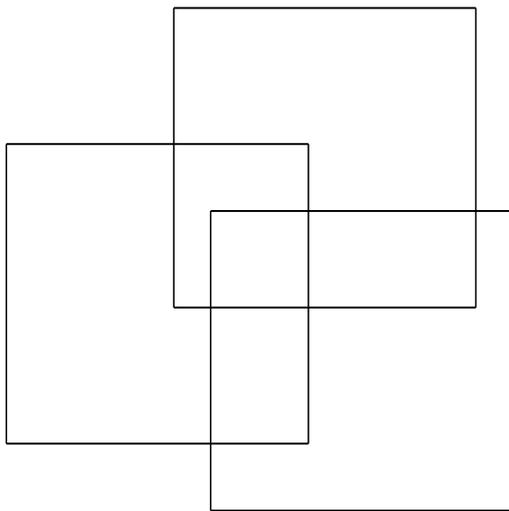




Proyecto de directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos

**Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre desarrollo
sostenible, trabajo decente y empleos verdes**
(Ginebra, 5-9 de octubre de 2015)



MESDDW/2015

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Departamento de Empresas

**Proyecto de directrices de política para una
transición justa hacia economías y sociedades
ambientalmente sostenibles para todos**

**Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre desarrollo
sostenible, trabajo decente y empleos verdes**
(Ginebra, 5-9 de octubre de 2015)

Ginebra, 2015

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Proyecto de directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes (Ginebra, 5-9 de octubre de 2015), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Empresas. Ginebra, OIT, 2015.

ISBN: 978-92-2-330160-6 (impreso)
ISBN: 978-92-2-330161-3 (web pdf)

Publicado también en francés: *Projet de principes d'orientation de la politique pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables*, Rapport pour discussion à la réunion d'experts sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts (Genève, 5-9 octobre 2015), ISBN 978-92-2-230160-7 (imprimé), 978-92-2-230161-4 (web pdf), Genève, 2015, y en inglés: *Draft policy guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, Report for discussion at the Meeting of Experts on Sustainable Development, Decent Work and Green Jobs (Geneva, 5-9 October 2015), ISBN 978-92-2-130160-8 (print), 978-92-2-130161-5 (web pdf), Geneva, 2015.

desarrollo sostenible / empresa sostenible / política ambiental / responsabilidad moral / empleos verdes

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
1. Introducción	1
1.1. Antecedentes, finalidad y estructura del presente informe	1
1.2. Base de información empírica para el proyecto de directrices	2
1.3. Posibles aplicaciones de las directrices para una transición justa.....	3
2. Visión, principios y marco de políticas para una transición justa	4
2.1. Nuestra visión	4
2.2. Oportunidades y desafíos.....	5
2.3. Principios rectores.....	6
2.4. Marco de políticas para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles	7
3. Directrices de política	9
3.1. Introducción	9
3.2. Coherencia de las políticas y disposiciones institucionales con miras a una transición justa para todos	9
3.3. Diálogo social para una transición justa	14
3.4. Políticas macroeconómicas y de crecimiento	17
3.5. Políticas industriales y sectoriales	23
3.6. Políticas relativas a las empresas	28
3.7. Políticas en materia de competencias	34
3.8. Políticas de seguridad y salud en el trabajo	39
3.9. Políticas de protección social.....	45
3.10. Políticas relativas al mercado de trabajo.....	49

1. Introducción

1.1. Antecedentes, finalidad y estructura del presente informe

1. En su 321.^a reunión (junio de 2014), el Consejo de Administración de la OIT aprobó la propuesta¹ de celebrar en 2015 una reunión tripartita de expertos, a fin de dar seguimiento a las conclusiones de la 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013) relativas al logro del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible². Está previsto que tal reunión tenga lugar del 5 al 9 octubre de 2015 en Ginebra y que participen en ella ocho expertos designados por los gobiernos³, ocho por las organizaciones de trabajadores y ocho por las organizaciones de empleadores, quienes durante esos cinco días hábiles se encargarán de examinar y aprobar las directrices de política para una transición justa.
2. Los resultados que se esperan obtener de la reunión son los siguientes:
 - I. el examen, la modificación y la aprobación del proyecto de directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, sobre la base de la compilación y el análisis exhaustivo realizados por la Oficina de la experiencia adquirida a través de las políticas y las estrategias sectoriales de cada país en favor de la sostenibilidad ambiental, la ecologización de las empresas, la inclusión social y la promoción de los empleos verdes;
 - II. la extracción de lecciones y prácticas adecuadas, a través del diálogo tripartito, que sirvan para orientar la formulación de políticas en cada una de las nueve esferas de política determinadas en el marco para una transición justa, y
 - III. la formulación de recomendaciones dirigidas a los mandantes con miras a divulgar y llevar a la práctica las directrices a escala nacional.
3. En el capítulo 1 del presente documento se hace una breve introducción del tema y en el capítulo 2 se presentan la visión y los principios del marco global de políticas para una transición justa, según lo establecido en las conclusiones de 2013. A continuación, en el capítulo 3 se expone el proyecto de directrices de política correspondiente a cada ámbito del marco de políticas.
4. La reunión de expertos examinará el proyecto de directrices de política, según proceda, y formulará recomendaciones en cuanto a su aplicación práctica. El resultado se presentará al Consejo de Administración en su 325.^a reunión (noviembre de 2015) para su adopción

¹ OIT: *Informes de la Mesa del Consejo de Administración – Primer informe: Disposiciones para la celebración de una Reunión de expertos sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes (Ginebra, 5-9 de octubre de 2015)*, Consejo de Administración, 321.^a reunión, Ginebra, junio de 2014, documento GB.321/INS/10/1.

² OIT: *Conclusiones relativas al logro del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible*, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102.^a reunión, Ginebra, 2013 (en adelante, «las conclusiones de 2013»).

³ Se invitó a los siguientes gobiernos a designar expertos independientes: Alemania, Brasil, Estados Unidos, Indonesia, Kenia, Mauricio, Sudáfrica y Turquía.

oficial como «Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos» y se le pedirá que dé orientaciones sobre la forma de darles seguimiento.

1.2. Base de información empírica para el proyecto de directrices

5. En las últimas décadas, la base de información empírica se ha venido ampliando velozmente a medida que un número cada vez mayor de países y el sector privado han ido adoptando medidas para transformar sus economías y empresas.
6. Estos datos han sido documentados y analizados en los informes globales emitidos por la Iniciativa conjunta de empleos verdes del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la OIT, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI), en 2008⁴ y 2012⁵, y también en el informe de la OIT *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, publicado en 2013⁶. En 2011, la OIT y el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) recopilaron nuevos datos con respecto a las competencias profesionales⁷. Asimismo, la Oficina ha llevado a cabo un estudio pormenorizado con el propósito de identificar fuentes más actuales. Por otra parte, el proyecto de directrices se ha inspirado también en la labor reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁸ y del Banco Mundial⁹.
7. El proyecto de directrices se basa en las enseñanzas que han dejado los estudios y las políticas pertinentes en todo el mundo, a los cuales se hace referencia a lo largo del informe.
8. Si bien, por lo general, los datos disponibles ofrecen lecciones relativas a los elementos de una transición justa en lugar de aportar ejemplos de enfoques integrales y coherentes, se consideran una base sólida para la formulación de directrices.
9. Las conclusiones de 2013 aportan un significado específico al concepto de transición justa, el cual fue acordado a nivel internacional por los mandantes de los 185 Estados Miembros de la OIT. Las directrices basadas en estas conclusiones ofrecen orientaciones prácticas sobre la forma de lograr este objetivo.

⁴ PNUMA: *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, 2008).

⁵ OIT e Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL): *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades para el trabajo decente y la inclusión social en una economía verde* (Ginebra, 2012).

⁶ OIT: *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, Informe V, 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.

⁷ O. Strietska-Ilina y otros: *Skills for green jobs: A global view – Synthesis report based on 21 country studies* (Ginebra, OIT y CEDEFOP, 2011).

⁸ OCDE: *Towards green growth? Tracking progress* (París, 2015).

⁹ Banco Mundial: *Decarbonizing development: Three steps to a zero-carbon future* (Washington, D.C., 2015).

-
10. Las directrices deberían ayudar a los gobiernos y el sector privado a formular estrategias para el desarrollo sostenible y para hacer frente al cambio climático. Una vez que se hayan aplicado en un número suficiente de países, convendría llevar a cabo un examen de lo acontecido.

1.3. Posibles aplicaciones de las directrices para una transición justa

11. La visión, los principios y el marco de políticas que se establecieron en las conclusiones de 2013 están directamente relacionados con los esfuerzos desplegados a nivel nacional e internacional a fin de alcanzar un desarrollo sostenible, con bajas emisiones de carbono, racional desde la perspectiva ecológica y socialmente integrador.
12. El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) hace referencia a la importancia de que se lleve a cabo una transición justa en el contexto del papel que los gobiernos, los sindicatos y los trabajadores y los empleadores tienen que desempeñar en la promoción del trabajo decente para todos, y de la necesidad de ayudar a los trabajadores a adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados laborales¹⁰.
13. En los Acuerdos de Cancún, alcanzados en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)¹¹, los gobiernos reconocieron 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 [...] velando también por una reconversión justa de la fuerza laboral que cree trabajos dignos y empleos de calidad»¹².
14. Las directrices deberían aplicarse directamente a los efectos de la realización de los objetivos de desarrollo sostenible y las estrategias nacionales y acuerdos internacionales sobre el clima.

¹⁰ Conferencia Río+20: *El futuro que queremos*, Resolución 66/288 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de julio de 2012.

¹¹ CMNUCC: *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16.º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*, documento FCCC/CP/2010/7/Add.1.

¹² En el momento de la redacción del presente informe, el texto de negociación inicial para el 21.º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP21), que se celebrará en París en diciembre de 2015, contenía referencias a una reconversión justa.

2. Visión, principios y marco de políticas para una transición justa

15. En este capítulo se presentan la visión y los principios rectores de una transición justa que fueron establecidos en las conclusiones de 2013 relativas al logro del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible, las cuales constituyen la base de este proyecto de directrices de política ¹.
16. En la sección 2.4 se reseñan los ámbitos de política identificados en las conclusiones de 2013. Los objetivos y orientaciones correspondientes a cada uno de estos ámbitos se han incorporado al proyecto de directrices, que figura en el capítulo 3.

2.1. Nuestra visión

17. Los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente — diálogo social, protección social, derechos en el trabajo y empleo — son componentes indispensables del desarrollo sostenible que deben ponerse en el centro de las políticas encaminadas a lograr un crecimiento y un desarrollo sólidos, sostenibles e incluyentes.
18. Se entiende por desarrollo sostenible aquél que permite satisfacer las necesidades de la generación actual sin restar capacidad a las generaciones futuras para satisfacer las suyas. El desarrollo sostenible abarca tres dimensiones — la económica, la social y la ambiental — que están interrelacionadas, revisten igual importancia y deben abordarse conjuntamente.
19. Compartiendo un propósito global común, cada país dispone de diferentes enfoques, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales, para alcanzar el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, que es nuestro objetivo general.
20. Una transición justa para todos hacia una economía ambientalmente sostenible, según se describe en este documento, debe gestionarse correctamente y contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza.
21. El trabajo decente, la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental son tres de los desafíos decisivos del siglo XXI. Las economías deben ser productivas para poder atender las necesidades de la población mundial, cada vez más numerosa. Las sociedades deben ser incluyentes, ofrecer oportunidades de trabajo decente para todos, reducir las desigualdades y eliminar efectivamente la pobreza.
22. Cuando nos referimos a la ecologización de la economía, las empresas y los empleos, consideramos esa cuestión en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Es uno de los instrumentos importantes para lograr el desarrollo sostenible y podría ofrecer opciones para la formulación de políticas. En este contexto, consideramos muy atinado el documento «El futuro que queremos», aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20).

¹ OIT: *Conclusiones relativas al logro del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible*, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102.^a reunión, Ginebra, 2013.

-
23. La ecologización de la economía ofrece numerosas oportunidades para alcanzar objetivos sociales: puede actuar como un nuevo motor de crecimiento, tanto en los países adelantados como en los países en desarrollo, y como un generador neto de empleos decentes y verdes que pueden contribuir en gran medida a la erradicación de la pobreza y a la inclusión social. La ecologización de la economía mejorará nuestra capacidad para gestionar los recursos naturales de forma sostenible, aumentar la eficiencia energética y reducir los desechos, y al mismo tiempo permitirá enfrentar las desigualdades y potenciar la resiliencia. La ecologización de los empleos y la promoción de los empleos verdes, tanto en los sectores tradicionales como en los emergentes, fomentarán una economía competitiva, con bajas emisiones de carbono y ambientalmente sostenible, así como modalidades sostenibles de consumo y producción, y contribuirán a la lucha contra el cambio climático.
 24. Bien gestionadas, las transiciones hacia economías ambiental y socialmente sostenibles pueden constituir un importante motor para la creación de puestos de trabajo, la mejora de la calidad del empleo, la justicia social y la erradicación de la pobreza. La ecologización de todos los empleos y las empresas mediante la introducción de prácticas más eficientes desde el punto de vista de la energía y de los recursos, la prevención de la contaminación y la gestión sostenible de los recursos naturales conduce a la innovación, potencia la resiliencia y genera ahorro, lo que atrae nuevas inversiones y activa el empleo.
 25. El desarrollo sostenible sólo es posible con la participación activa del mundo del trabajo. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores no son observadores pasivos, sino más bien agentes del cambio, capaces de desarrollar nuevas modalidades de trabajo que protejan el medio ambiente para las generaciones actuales y futuras, erradiquen la pobreza y promuevan la justicia social fomentando empresas sostenibles y creando trabajo decente para todos.
 26. Habida cuenta de la gran diversidad de capacidades y de potencial para actuar que tiene cada Estado Miembro en función de sus circunstancias, el camino al desarrollo ambientalmente sostenible exige que la OIT y los Estados Miembros recurran a una gran diversidad de iniciativas y actividades. En ese contexto revestirán gran utilidad la cooperación, el intercambio de información y las acciones conjuntas en el marco del mandato de la OIT.
 27. En este sentido, recordamos el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas que se formuló en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).

2.2. Oportunidades y desafíos

28. En la transición hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles, el mundo del trabajo puede beneficiarse de algunas oportunidades importantes, como por ejemplo:
 - el aumento neto del empleo total, aprovechando plenamente el potencial para crear un número considerable de nuevos empleos decentes mediante inversiones en producción y consumo ambientalmente sostenibles y la gestión de los recursos naturales;
 - la mejora a gran escala de la calidad y los ingresos del empleo resultante de procesos más productivos, y de productos y servicios más respetuosos con el medio ambiente en sectores como la agricultura, la construcción, el reciclaje y el turismo;
 - la inclusión social, mediante un mejor acceso a una energía asequible y ambientalmente sostenible y el pago por la prestación de servicios ambientales, lo

cual reviste particular importancia para las mujeres y los habitantes de las zonas rurales;

y se enfrenta a algunos desafíos importantes, como por ejemplo:

- la reestructuración económica, que tiene como consecuencia el desplazamiento de trabajadores y las posibles pérdidas de empleo, pero también la creación de otros empleos resultantes de la ecologización de las empresas y los lugares de trabajo;
- la necesidad de que las empresas, los lugares de trabajo y las comunidades se adapten al cambio climático para evitar la pérdida de recursos y medios de subsistencia, así como la migración involuntaria; y
- los efectos adversos que el aumento del precio de la energía y de los productos básicos tiene en los ingresos de los hogares pobres.

Dada la envergadura y la urgencia de estos desafíos ambientales y en materia de empleo, es evidente que el mundo no dispondrá ni de los recursos ni del tiempo necesarios para abordarlos por separado ni consecutivamente. Así, pues, abordarlos de manera conjunta no es una opción, sino una necesidad.

2.3. Principios rectores

29. La transición hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles debería regirse por los principios siguientes:

- a) Es preciso contar con un consenso social sólido sobre el objetivo de la sostenibilidad y las vías para alcanzarlo. El diálogo social debe formar parte integrante del marco institucional para la formulación y la aplicación de políticas en todos los niveles. Se debería llevar a cabo un proceso de consultas fundamentado, adecuado y continuo con todos los interesados pertinentes.
- b) Las políticas deben respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- c) Las políticas y los programas deben tomar en consideración la clara dimensión de género de muchos de los desafíos y de las oportunidades ambientales. Deberían, de hecho, preverse políticas concretas en materia de género para promover el logro de resultados equitativos.
- d) Las políticas de los ministerios de economía, medio ambiente, asuntos sociales, educación y formación, y trabajo deben ser coherentes entre sí a fin de crear un entorno propicio para que las empresas, los trabajadores, los inversores y los consumidores acepten e impulsen la transición hacia economías y sociedades incluyentes y ambientalmente sostenibles.
- e) Esas políticas deben también constituir un marco de transición justa para todos con el fin de promover la creación de más empleos decentes e incluso, si procede, prever la repercusión en el empleo y favorecer una protección social adecuada y sostenible frente a la pérdida de empleos y los desplazamientos, así como el desarrollo de competencias y el diálogo social, incluido el ejercicio efectivo del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

- f) No existe una única solución válida para todos. Las políticas y los programas han de elaborarse en función de las condiciones concretas de cada país, como por ejemplo, su grado de desarrollo, los sectores económicos y el tipo y tamaño de las empresas.
- g) En la ejecución de las estrategias de desarrollo sostenible se ha de fomentar la cooperación internacional entre los países. En este contexto, recordamos el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en particular, su sección VI sobre los medios de ejecución.

2.4. Marco de políticas para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles

30. En el marco de políticas básico establecido en las conclusiones de 2013 para hacer frente a los retos de una transición justa para todos se ponen de relieve los siguientes ámbitos de política y sus objetivos correspondientes.

Cuadro. Marco de política para una transición justa

Ámbito de política	Objetivo general para una transición justa
Coherencia de las políticas y disposiciones institucionales con miras a una transición justa para todos	Diseñar y ejecutar combinaciones de políticas específicas por país; situar en una posición central el desarrollo sostenible, la cooperación y la coordinación entre ámbitos de política; adoptar disposiciones institucionales para asegurar la participación de todos los interesados pertinentes.
Políticas de diálogo social	Establecer mecanismos de diálogo social, incluida la práctica del tripartismo y la negociación colectiva, como herramientas eficaces para diseñar políticas en todos los niveles.
Políticas macroeconómicas y de crecimiento	Ajustar los incentivos y los recursos con el fin de promover modelos de producción y consumo sostenibles, y lograr que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos sean el eje de las políticas sociales y económicas.
Políticas industriales y sectoriales	Armonizar las políticas macroeconómicas y complementarlas con medidas específicas por sectores que equilibren los cambios sectoriales en los resultados y el empleo, a fin de asegurar una transición justa en cada sector, tratando principalmente de responder a los retos ambientales y de impulsar las posibilidades de trabajo decente a través de la ecologización.
Políticas relativas a las empresas	Crear un entorno propicio a la existencia de empresas más sostenibles y ecológicas que puedan hacer frente eficazmente al aumento del precio de los recursos y a una regulación ambiental más exigente de su actividad, y que tengan resiliencia a los impactos del cambio climático, por un lado, y contribuyan a la inversión y la innovación ecológica y sean capaces de aprovechar las oportunidades en los nuevos mercados de bienes y servicios ambientales en expansión, por otro.

Ámbito de política	Objetivo general para una transición justa
Políticas en materia de competencias	Asegurar la existencia de competencias adecuadas en todos los niveles para promover la ecologización de las economías y para facilitar una transición justa, que incluya competencias en apoyo del espíritu empresarial, la capacidad de adaptación y la innovación en las empresas, especialmente en las micro, pequeñas y medianas empresas. Ello comprende la reconversión profesional y el perfeccionamiento de las competencias laborales de la fuerza de trabajo existente.
Políticas en materia de seguridad y salud en el trabajo	Asegurar la seguridad y la salud de todos los trabajadores y protegerlos frente a los peligros y riesgos profesionales que surgen tanto en los sectores tradicionales como en los emergentes, en el proceso de transición hacia una economía más ecológica.
Políticas de protección social	Asegurar la existencia de sistemas de protección social adecuados (es decir, que garanticen atención sanitaria, seguridad del ingreso y servicios sociales básicos) para mejorar la capacidad de recuperación de la población y protegerla de las repercusiones negativas de la reestructuración económica, el cambio climático y la escasez de recursos.
Políticas relativas al mercado de trabajo	Asegurar que los ajustes temporales y estructurales que acarrearán las políticas de ecologización se gestionen de forma adecuada, tratar activamente de crear trabajo y permitir el acceso a nuevas oportunidades de empleo, y limitar la pérdida de puestos de trabajo (a través de la movilidad profesional o geográfica, entre otras medidas).

31. Las normas internacionales del trabajo ofrecen un marco sólido para hacer frente a los desafíos a los que se enfrenta el mundo del trabajo a causa de la ecologización de la economía y, de manera más general, a la transición hacia el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Concretamente, sirven de herramienta a los gobiernos que pretenden, en consulta con los empleadores y los trabajadores, redactar y aplicar leyes laborales y políticas sociales de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas, contexto que abarca el respeto del principio de igualdad de género. En lo que a esta cuestión se refiere, una vez que se hayan puesto en marcha las políticas y estrategias adecuadas, una transición justa podrá contribuir a cerrar las brechas de género y a reducir la desigualdad entre mujeres y hombres.
32. Las normas y resoluciones pertinentes se enumeran en el anexo a las conclusiones de 2013. Éstas y otras reglas que tienen una influencia directa en los ámbitos de política mencionados se exponen en las secciones de políticas respectivas del capítulo 3.
33. El último ámbito de la política de las conclusiones es el diálogo social y el tripartismo como instrumento eficaz para la formulación de políticas y la creación de compromiso. De acuerdo con el párrafo 14, 3), n), el diálogo social y el tripartismo se han incluido en las directrices como herramienta general para la formulación de políticas. En las secciones de política respectivas se hacen otras referencias, según el caso.

3. Directrices de política

3.1. Introducción

34. El objetivo último de estas directrices de política es capacitar a los mandantes de la OIT a fin de que orienten el proceso de cambio estructural hacia una economía más ecológica y con bajas emisiones de carbono, en la perspectiva de crear oportunidades de empleo de calidad a gran escala, ampliar la protección social adecuada, impulsar la inclusión social y lograr la aplicación de los principios y derechos fundamentales, tanto para las generaciones actuales como para las futuras. Ello exige una verdadera coherencia en las políticas, de modo que, por un lado, se cuente con políticas ambientales y económicas que tomen en consideración su impacto en el mundo del trabajo, y, por otro, con políticas sociales, de empleo, en materia de competencias profesionales y relativas al mercado de trabajo que incorporen la sostenibilidad ambiental entre sus objetivos.
35. En este capítulo se proponen directrices prácticas para las principales esferas de políticas y disposiciones institucionales señaladas en las conclusiones de 2013. En primer lugar, se examinan las formas en que pueden diseñarse y aplicarse las combinaciones de políticas específicas por país, integrando esferas de políticas e instrumentos pertinentes. Esto comprende las disposiciones institucionales necesarias para una elaboración y ejecución de políticas coherente, sin olvidar la función que el diálogo social debe desempeñar en la formulación de dichas políticas. En el resto del capítulo se analizan cada una de las esferas de políticas señaladas en las conclusiones de 2013 en cuanto a los objetivos específicos para una transición justa, los instrumentos de política pertinentes, las normas internacionales del trabajo y los documentos de política de la OIT de alto nivel que aportan orientación; asimismo, se propone un curso de acción.
36. Puesto que en las conclusiones de 2013 se subrayó la importancia que revisten las normas internacionales del trabajo a la hora de hacer frente a los desafíos del mundo del trabajo relacionados con la ecologización de las economías y, de manera más general, con la transición hacia el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, las directrices vinculan tales normas y las resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo mencionadas en las conclusiones de 2013, así como otras normas y documentos de política relativos a las esferas respectivas.

3.2. Coherencia de las políticas y disposiciones institucionales con miras a una transición justa para todos

i) *Finalidad y objetivos para una transición justa*

37. **Combinación de políticas por país:** No existe un modelo único de políticas para una transición justa, sino que el diseño de las políticas y los programas debe amoldarse a las circunstancias concretas de cada país. La ecologización de las economías en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza requerirá una combinación de políticas macroeconómicas, industriales, sectoriales y laborales adecuadas para cada país, que genere un entorno propicio para el desarrollo de las empresas sostenibles y la creación de oportunidades de trabajo decente, mediante la movilización y la orientación de la inversión pública y privada hacia actividades ambientalmente sostenibles.
38. El objetivo debería ser generar trabajo decente en toda la cadena de suministro y en sectores dinámicos de alto valor agregado que favorezcan la actualización de los empleos y de las competencias profesionales, así como crear puestos de trabajo e incrementar la

productividad en industrias con alto coeficiente de mano de obra que ofrezcan oportunidades de empleo en una escala más amplia.

- 39. Cooperación y coordinación:** Dado que el reto de una transición justa se plantea en diversos ámbitos, es necesario que el desarrollo sostenible ocupe un lugar central en todas las esferas y en los procesos de cooperación y coordinación entre las autoridades encargadas del empleo y sus homólogos en diferentes áreas, como las finanzas, la planificación, el medio ambiente, la energía, el transporte, la salud y el desarrollo económico y social.
- 40. Disposiciones institucionales con la participación de los interesados pertinentes:** Las disposiciones institucionales se deben adaptar de modo que quede garantizada la participación de todos los interesados pertinentes a nivel internacional, nacional, regional, sectorial y local, en la constitución de un marco de políticas apropiado. Se debería tratar de conseguir coherencia interna a fin de integrar convenientemente las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

ii) Carácter de los instrumentos de política

- 41.** Las **evaluaciones previas** de la incidencia que se esperaba de las medidas concretas en el ámbito de la política ecológica han sido un elemento clave en el éxito de la formulación de dichas políticas. Gracias a estas evaluaciones es posible asegurar que se tienen en cuenta las necesidades específicas de los países y la diversidad de los sectores y las economías locales. Además, permiten a los encargados de la formulación de políticas y las partes interesadas aclarar la relación existente entre las dificultades ambientales y las políticas, por un lado, y las repercusiones sobre los grupos y los objetivos sociales, por otro (ello incluye la creación de empleo, la calidad del empleo que se gana o pierde y la generación y distribución de los ingresos). Como la transformación hacia una economía más sostenible se basa principalmente en las políticas, prever cuál será su impacto puede ayudar a establecer prioridades entre las distintas opciones con miras a una transición sencilla y justa.
- 42.** Varios métodos de evaluación han resultado útiles para fundamentar las políticas, entre ellos los estudios sectoriales, los análisis de insumos y productos, las matrices de contabilidad social y los modelos de equilibrio general computable, así como distintos modelos dinámicos complejos que recurren al análisis de sistemas y que, en ocasiones, combinan variables físicas y económicas ¹.
- 43.** El estudio de la dinámica del empleo relacionado con el medio ambiente puede realizarse de forma periódica en el marco de las políticas de seguimiento y evaluación ².
- 44. Datos:** Es útil que las evaluaciones y el seguimiento se basen en conjuntos de indicadores pertinentes que puedan ser medidos y controlados en el tiempo, como los indicadores de la economía verde ³. Estos conjuntos deberían incluir los indicadores sociales y laborales

¹ Véanse ejemplos en el cuadro 2.1, en OIT: *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, Ginebra, 2013, págs. 37-39.

² OIT: *Green Jobs in Mauritius: Experiences from a Small Island Developing State* (Ginebra, 2013).

³ PNUMA: *Using indicators for green economy policymaking* (Ginebra, 2014).

pertinentes ⁴. También sirve de ayuda que las evaluaciones identifiquen qué empleos verdes son necesarios para lograr la sostenibilidad ambiental de acuerdo con las directrices aprobadas por la 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo ⁵.

- 45. Compatibilidad con las políticas nacionales de desarrollo:** A nivel nacional, un factor clave para el éxito es asegurar que existen los vínculos y la compatibilidad idónea con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo. En este sentido, las estrategias de crecimiento o de economía verde pueden brindar una oportunidad para establecer una relación entre los objetivos ambientales y los económicos ^{6,7}.
- 46. Enfoques institucionales:** A nivel gubernamental, se pueden seguir varios enfoques institucionales para mejorar la coordinación y la coherencia de las políticas. Éstos deben tomar en consideración la coherencia de las políticas sociales, económicas y ambientales en cada sector y entre los distintos sectores de la economía ⁸.
- 47.** Algunos de los elementos más importantes de este proceso son: el liderazgo y la dirección de alto nivel; estructuras y responsabilidades claras para la coordinación y colaboración; una articulación clara de las prioridades de las políticas y los vínculos entre ellas; y recursos humanos adecuados y específicos para fines de coordinación ⁹.
- 48.** Sin embargo, dado que el marco institucional varía en gran medida de un país a otro, no es posible establecer un único proyecto. Los esfuerzos deben estar en sintonía con las

⁴ La inclusión de todas las partes interesadas es fundamental para el éxito de las políticas. En la India, en marzo de 2009 se constituyó un grupo de trabajo sobre empleos verdes y el cambio climático (*Multistakeholder Taskforce on Green Jobs and Climate Change*), compuesto por múltiples interesados y bajo la dirección del Ministerio de Trabajo y Empleo, en el que participaron representantes de organizaciones de trabajadores y de empleadores, ministerios, instituciones de investigación y organizaciones no gubernamentales (ONG). Véase M. Govindan y J. Bhanot: *Green jobs in India: Potentials and perspectives*, Friedrich Ebert Stiftung, *Economy of Tomorrow series* (diciembre de 2012). No obstante, la India necesita todavía crear normas en materia de información sobre el mercado de trabajo y pautas ocupacionales de aplicación nacional con respecto a todos los empleos. Véase S. Sanghi y J. Sharma: «Local development strategy, green jobs and skills in the Indian context», en OCDE y CEDEFOP: *Greener skills and jobs* (París, 2014).

⁵ OIT: *Informe de la Conferencia*, Informe III, 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 2-11 de octubre de 2013).

⁶ Así lo han hecho países tan diversos como Camboya, Chile, China, Etiopía, Irlanda, Países Nórdicos y Viet Nam. Véase OCDE: *Towards green growth? Tracking progress*, OECD Green Growth Studies (París, 2015), anexo 1.

⁷ La Iniciativa de Empleo Verde de la Comisión Europea, por ejemplo, presenta un marco integrado en el que se aportan respuestas de política e instrumentos específicos para garantizar «la convergencia de los programas de empleo y medio ambiente». La iniciativa se centra en seis ámbitos prioritarios: superar las carencias de capacidades; anticiparse al cambio y garantizar las transiciones; apoyar la creación de empleo (a través de la reforma de la fiscalidad medioambiental, la contratación pública verde y las empresas sociales); mejorar la calidad y la supervisión de los datos; favorecer el diálogo social; y reforzar la cooperación internacional. Véase Comisión Europea: *Iniciativa de Empleo Verde: aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde*, COM(2014) 446 final (Bruselas, 2014).

⁸ OCDE: *Aligning policies for the transition to a low-carbon economy*, Reunión del Consejo Ministerial, París, 3-4 de junio de 2015.

⁹ Estos elementos han sido tomados de OCDE: *Towards green growth? Tracking progress*, op. cit.

estructuras nacionales y, en algunos casos, podrá ser necesario que los ministerios y organismos pertinentes inicien cambios en la cultura empresarial con el fin de promover una mayor cooperación.

49. El establecimiento de mecanismos interministeriales en los que participen los respectivos ministerios puede ser un factor clave de cara a una mayor coherencia de las políticas. Se trata de un aspecto decisivo en lo que respecta al diálogo sobre políticas, la recopilación de datos y el intercambio de información, la constitución de un marco analítico transversal, la planificación conjunta, la coordinación en el proceso de ejecución, y el seguimiento y la evaluación de los avances logrados¹⁰. La plena integración exige cambios institucionales más amplios, con miras a superar las barreras y anclar los desafíos ambientales en el proceso de adopción de decisiones económicas¹¹.
50. Los niveles de gobierno nacional y regional/local desempeñan un papel importante a la hora de materializar estos principios en los procesos de políticas y presupuestación. Las autoridades regionales y locales son con frecuencia quienes acusan en sus territorios los efectos tangibles de los cambios económicos estructurales derivados de la transición a las economías más verdes. Por otro lado, son las mejor situadas para guiar la transformación de las industrias en declive en actividades más verdes, y para hacer frente al cambio necesario en la identidad regional y profesional, que a menudo se halla vinculada a las industrias tradicionales y establecidas desde hace tiempo (como en las regiones mineras o siderúrgicas). Además, el hecho de que los gobiernos locales sean responsables de actividades como la gestión de residuos, la contratación pública, los recursos hídricos y el transporte público significa que poseen las capacidades requeridas para proporcionar soluciones convenientes y adaptadas a las necesidades y los contextos locales.
51. El establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación basados en estrategias y metas claras ayudará a asegurar el seguimiento coherente y transparente del proceso de ejecución, medir los avances e identificar los factores de éxito o bien los escollos. El enfoque estadístico y las evaluaciones que se han mencionado, junto con la armonización con nuevos conjuntos de indicadores sobre la economía verde, aportan elementos de un marco que es posible aplicar teniendo en cuenta las especificidades nacionales.

iii) Principios y pertinencia de las normas internacionales del trabajo

52. Los principios subyacentes son los establecidos en las conclusiones de 2013. En las secciones comprendidas entre la 3.3 y la 3.10 del presente documento se mencionan las normas internacionales del trabajo y los documentos de política de alto nivel de la OIT que guardan relación con cada esfera de política específica.

¹⁰ Lo mismo sucede en las organizaciones intergubernamentales. La OCDE, por ejemplo, ha realizado un esfuerzo concertado y sostenido por integrar el crecimiento verde en su programa de trabajo en aras de una mayor coherencia. Véase OCDE: *Towards green growth? Tracking progress*, *op. cit.*

¹¹ Por ejemplo, Canadá, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Japón y Suecia han procedido de esta forma. Por su parte, Camboya y Viet Nam han establecido órganos interministeriales oficiales de coordinación para supervisar la aplicación de sus respectivas estrategias de crecimiento verde. En el Canadá, el Comité de Viceministros sobre el Cambio Climático, Energía y Medio Ambiente reúne a decisores de alto nivel de todos los ministerios federales, si bien existe un comité independiente que se ocupa de las tendencias y prioridades económicas. Véase *ibíd.*

iv) Línea de acción recomendada

53. Los gobiernos deberían:

- a) proporcionar señales estables con respecto a las políticas sobre la base del consenso social y de un marco normativo, para posibilitar el desarrollo de empresas sostenibles y promover mercados de trabajo incluyentes con miras a la transición hacia economías sostenibles;
- b) examinar y conceder prioridad a las normas internacionales del trabajo que guarden mayor relación con la transición hacia una economía más verde y con el trabajo decente, en la óptica de su ratificación y plena aplicación;
- c) integrar plenamente las disposiciones para hacer posible una transición justa hacia políticas y planes nacionales orientados al desarrollo, el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, el crecimiento verde y metas nacionales en relación con el medio ambiente y el cambio climático;
- d) incorporar los principios relativos a una transición justa a las agendas de todos los ministerios competentes, en lugar de asignarlos a uno solo;
- e) asegurar una estrecha colaboración entre los ministerios nacionales pertinentes, como los de planificación económica y finanzas, con el fin de establecer compromisos y acuerdos que puedan aceptar cambios en el panorama económico y político;
- f) velar por la plena participación de los interesados pertinentes en todos los niveles y etapas del proceso de políticas, en consonancia con los principios y directrices relativos al diálogo social;
- g) llevar a cabo evaluaciones previas sobre la base de conjuntos apropiados de indicadores desagregados por género, a fin de que las opciones que se sigan en materia de políticas se fundamenten en variables económicas, ambientales, sociales y laborales pertinentes;
- h) incluir estudios y evaluaciones del impacto en las políticas económicas y sociales sostenibles desde el punto de vista ambiental, para alcanzar un equilibrio óptimo en las medidas de política que se adopten;
- i) fomentar y, cuando sea oportuno, participar activamente en las iniciativas de colaboración entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones internacionales, las empresas y los trabajadores, para incorporar eficazmente políticas que permitan una transición hacia la sostenibilidad ambiental.

54. Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían:

- a) considerar la celebración de acuerdos para la aplicación de las políticas, entre los trabajadores y los empleadores (denominados conjuntamente «interlocutores sociales»), las instituciones gubernamentales y otras partes interesadas;
- b) movilizar fondos, apoyo y asistencia, con ayuda, en caso necesario, de organizaciones internacionales, para destinarlos, en particular, a las economías menos desarrolladas y las que poseen capacidades macroeconómicas limitadas;
- c) compartir conocimientos y prácticas idóneas en materia de políticas macroeconómicas y sectoriales sostenibles desde la perspectiva ambiental, y

d) promover la cooperación:

- a nivel nacional, en situaciones en que los interlocutores sociales cooperan con las autoridades en el desarrollo, la aplicación y el seguimiento de las políticas, con arreglo a las prácticas nacionales;
- a nivel sectorial, cuando los interlocutores sociales pueden tener un papel clave dado que su participación en la negociación colectiva les permite asegurar que los empleos son decentes, prever las necesidades en materia de competencias profesionales y diseñar una formación adecuada e iniciativas de reconversión;
- a nivel local, en los casos en que las autoridades locales, los empleadores, los sindicatos y las instituciones de investigación y capacitación deben cooperar para integrar con éxito la transición en el desarrollo económico local, y
- a nivel de la empresa, cuando los interlocutores sociales pueden contribuir a la ecologización de los lugares de trabajo y a facilitar la aceptación de las políticas verdes y promover la adaptación profesional.

3.3. Diálogo social para una transición justa

i) **Finalidad y objetivos para una transición justa**

55. Los mecanismos del diálogo social, incluidas la práctica del tripartismo y la negociación colectiva, son instrumentos eficaces para la formulación de políticas en todos los niveles. El diálogo social puede constituir una base firme al fomentar el compromiso de los trabajadores y de los empleadores respecto de la acción conjunta con los gobiernos, necesaria en el proceso de transición¹².

56. La finalidad del diálogo social es:

- promover el consenso entre las principales partes interesadas;
- resolver problemas socioeconómicos cruciales y mejorar los resultados económicos;
- servir de base para la formulación de políticas al aportar información esencial con miras a la evaluación de sus efectos, retos y oportunidades, así como ideas innovadoras, y
- velar por el logro de resultados positivos a nivel social y del mercado de trabajo, a través de políticas y programas ambientales, económicos, sociales y laborales, coherentes y complementarios.

57. El diálogo social es un componente de importancia capital del proceso de transición justa, no sólo en el lugar de trabajo, donde la voz de los trabajadores y los sindicatos es necesaria para ayudar a diseñar nuevos sistemas de producción y prácticas laborales sostenibles, sino también a nivel regional, nacional, sectorial y local, donde este mecanismo asegura que el

¹² OIT: *Conclusiones relativas al logro del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible*, aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102.^a reunión, Ginebra, 2013.

impacto de la transición se toma en consideración y se gestiona, y que la sostenibilidad se alcanza en la sociedad y la economía en su conjunto^{13, 14, 15}.

ii) Carácter de los instrumentos de política

- 58.** El diálogo social es la intervención de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos en el proceso de toma de las decisiones. Engloba todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información acerca de intereses comunes entre los representantes de esos colectivos. Se recurre también a este mecanismo para resolver dificultades de orden económico, laboral y social.
- 59.** El diálogo social puede ser bipartito, cuando se mantiene entre trabajadores y empleadores, o tripartito, cuando en él intervienen también los gobiernos. El diálogo social bipartito puede existir a través de la negociación colectiva o de otros tipos de negociaciones, de la cooperación, y de la prevención y solución de conflictos. El diálogo social tripartito brinda a los trabajadores, los empleadores y los gobiernos la oportunidad de deliberar sobre las políticas públicas, la legislación y demás procesos decisorios que repercuten en el lugar de trabajo o en los intereses de los empleadores y los trabajadores¹⁶.
- 60.** Los comités obrero-patronales pueden desempeñar un papel importante. Su finalidad es determinar formas de mejorar la eficacia energética y de recursos, y de reducir las emisiones de carbono y otros contaminantes. Los empleadores y los sindicatos colaboran entre sí para ecologizar los lugares de trabajo, a partir del trabajo conjunto en materia de seguridad y salud (SST), entre otros aspectos. En algunos países, se ha creado la figura del representante ambiental de los trabajadores, cuya función es someter a debate cuestiones relacionadas con el medio ambiente, tanto en lo que respecta a sus repercusiones como a las nuevas inversiones necesarias.
- 61.** Lo ideal sería que los interlocutores sociales participasen en el proceso desde la fase de formulación de las políticas, hasta la etapa de supervisión y evaluación de los resultados.

¹³ OIT: *Cambio climático y trabajo: la necesidad de una «transición justa»*, en *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, 2010, vol. 2, núm. 2 (Ginebra).

¹⁴ Por ejemplo, en Alemania se puso en marcha un programa a gran escala de renovación de edificios con alta eficiencia energética en el que participaban de forma conjunta sindicatos, empleadores y organizaciones no gubernamentales, es decir, un programa que reflejaba un modelo cooperativo basado en el diálogo social. Confederación Alemana de Sindicatos (DGB): «Energy saving and energy efficiency in the redevelopment of existing buildings», presentación realizada en la Conferencia «Initiatives involving social partners in Europe on climate change policies and employment», Bruselas, 1.º y 2 de marzo de 2011. En China, el diseño y la puesta en marcha de un programa de ayuda a los trabajadores forestales despedidos se basaron en las consultas de los comités tripartitos a nivel nacional y local. Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de China: Información de referencia sobre el Programa de Protección de los Bosques Naturales (Beijing, 2011).

¹⁵ OIT: *Promoting decent work in a green economy*, Nota introductoria de la OIT al PNUMA: *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza* (Ginebra, 2011).

¹⁶ OIT: *Diálogo social, Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, 2013.

-
- 62.** Un diálogo social eficaz se basa en el respeto y la aplicación del principio de libertad sindical. Cuando este principio no se respeta plenamente, el proceso de diálogo social carece de legitimidad, por lo que no puede ser sostenible. El gobierno desempeña un papel fundamental en la promulgación de leyes y normativas apropiadas a nivel nacional y a la hora de lograr su cumplimiento de forma conveniente ¹⁷.

iii) Principios y pertinencia de las normas internacionales del trabajo

- 63.** En los convenios y las recomendaciones de la OIT se facilitan normas y directrices detalladas sobre la manera en que los gobiernos deberían impulsar el diálogo social en esferas determinantes como el empleo, la protección social y los recursos humanos. En este contexto, los instrumentos y documentos de política de alto nivel más importantes son:

Convenios y Recomendaciones

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)
- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
- Convenio (núm. 154) y Recomendación (núm. 163) sobre la negociación colectiva, 1981
- Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91)
- Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113)
- Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152)
- Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)
- Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)

Conclusiones

- Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el diálogo social, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102.ª reunión (2013)

¹⁷ OIT: *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social* (Ginebra, 2003).

iv) Línea de acción recomendada

64. Los gobiernos deberían:

- a) promover y participar activamente en el diálogo social, en consonancia con las normas internacionales del trabajo, en todas las etapas del proceso, desde la fase de formulación de políticas hasta la de ejecución y evaluación, y hacerlo en todos los niveles, desde el nacional hasta el nivel de la empresa, para lograr un consenso sobre formas de alcanzar la sostenibilidad ambiental que también impulsen el trabajo decente;
- b) garantizar el derecho de todos los trabajadores y empleadores — mujeres y hombres por igual — a participar en el diálogo social, incluidas las personas que ejercen su actividad en la economía informal y en sectores emergentes donde los trabajadores no estén sindicados y no se hayan constituido aún organizaciones de empleadores;
- c) promover la creación y el desarrollo de diversas estructuras de diálogo — multipartito, bipartito y tripartito — dado que se complementan entre sí en el debate sobre los mejores medios para poner en práctica los objetivos ambientales, y
- d) formalizar los mecanismos de diálogo social relacionados con la transición a una economía más verde, a fin de asegurar la continuidad independientemente de los ciclos políticos.

65. Los interlocutores sociales deberían:

- a) promover la sensibilización de sus miembros a las novedades que lleva aparejada la ecologización de las empresas y la creación de empleo decente verde para hombres y mujeres, y potenciar su comprensión y aportar directrices al respecto;
- b) desempeñar un papel activo en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas nacionales de desarrollo sostenible, poniendo de relieve la función fundamental que desempeñan los empleadores y los trabajadores para lograr una sostenibilidad ambiental que vaya acompañada por trabajo decente e inclusión social;
- c) promover la participación activa de sus miembros en el diálogo social a nivel empresarial, sectorial y nacional, para evaluar las oportunidades y resolver los desafíos que plantea la transición, y
- d) promover la incorporación de cláusulas ambientales específicas a los convenios colectivos, como forma concreta de facilitar la cooperación entre los empleadores y los trabajadores, y de alentarlos a respetar las regulaciones ambientales, cumplir los objetivos y metas de la empresa en materia de sostenibilidad y desarrollar la formación de trabajadores y directivos.

3.4. Políticas macroeconómicas y de crecimiento

i) Finalidad y objetivos para una transición justa

- 66.** Hay una necesidad urgente de conseguir que el modelo de desarrollo económico sea sostenible desde el punto de vista ambiental, de crear un número suficiente de puestos de trabajo de calidad y de superar la creciente desigualdad y la exclusión social persistente. Las políticas macroeconómicas y de crecimiento tienen que armonizar los incentivos y los recursos para promover patrones de producción y consumo sostenibles, crear un entorno propicio para las empresas sostenibles y situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en el centro de las políticas económicas y sociales.

-
67. Las medidas específicas de políticas fiscales, monetarias y comerciales, los instrumentos basados en el mercado, así como las políticas de contratación pública y de inversiones, pueden crear marcos para que las empresas y los inversores adopten o promuevan prácticas económicas más innovadoras, basadas en una utilización sostenible de los recursos, que redunden en un mayor acceso a oportunidades económicas y en mercados de trabajo más incluyentes.
 68. En la etapa de formulación de políticas debe reconocerse que las orientadas a una transición verde pueden tener efectos adversos en la distribución del ingreso, como, por ejemplo, la pobreza energética o las repercusiones negativas que se concentran en algunos sectores o comunidades.
 69. En el marco de las leyes, los reglamentos y otras políticas adecuadas que se orienten a las mejoras ambientales para lograr una mayor eficiencia energética y de recursos, así como a la prevención de la degradación social y del medio ambiente, se pueden armonizar los incentivos privados con los objetivos de las políticas públicas, y traducirse en ahorros a largo plazo.
 70. Se ha de contar con una certidumbre legislativa y normativa, y con un Estado de derecho para promover la sostenibilidad ambiental y social, sin dejar de estimular la innovación y las inversiones en capital humano, social y ambiental. Estos son los requisitos previos para alcanzar la competitividad y la prosperidad económica a largo plazo, así como la cohesión social, el empleo de calidad y una mayor protección del medio ambiente.
 71. Las políticas macroeconómicas deben también tener en cuenta las trabas que pueden limitar su aplicación, como la falta de financiación, la infraestructura inadecuada y las competencias profesionales inapropiadas e inadaptadas. De hecho, sin una estrategia de movilización de recursos, las políticas destinadas a promover la sostenibilidad ambiental y los empleos verdes pueden resultar ineficaces. Los programas de consolidación fiscal tienen la capacidad de restringir la inversión y el crecimiento verde y aumentar los costos de los daños ambientales en el futuro, por lo que esta cuestión debería tomarse en cuenta en las decisiones sobre el ritmo y el nivel de los programas de consolidación.

ii) **Carácter de los instrumentos de política**

72. Los gobiernos que luchan por una transición hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles tienen a su disposición una amplia gama de herramientas de política macroeconómica. A través de una combinación adecuada de instrumentos de política, los gobiernos pueden ofrecer incentivos a la adopción de prácticas ecológicas en el lugar de trabajo y desincentivar las prácticas insostenibles, además de fomentar la inversión en tecnologías, productos y servicios ecológicos. Tales políticas permiten también asegurar que los precios reflejen la escasez y el daño ambiental, y que los niveles de precios se ajusten al objetivo de reducir el consumo de recursos y la contaminación.
73. Estos son algunos de los principales instrumentos de política macroeconómica:
 - a) Los **impuestos** sobre el consumo de energía y de recursos o sobre las emisiones ocultan costos que no aparecen reflejados en los precios de mercado. Su repercusión en las empresas puede variar en función del tamaño de éstas y del sector económico de que se trate, al igual que su efecto en los consumidores, ya que los hogares más pobres gastan una mayor proporción de sus ingresos en energía.
 - b) El **comercio de emisiones** o de los derechos de emisión constituye un sistema en el que se fijan límites cada vez más bajos y se expiden permisos que luego pueden ser comercializados. Cuando estos sistemas están bien concebidos, los precios reflejan

mejor los costos y es posible reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por un costo menor¹⁸. Los ingresos que se obtienen de la venta de permisos de emisión se pueden utilizar para reducir el costo de la mano de obra y para compensar a las personas que se ven afectadas negativamente por la transición (véase el apartado *d*) sobre el impuesto ecológico).

- c) Las **subvenciones** pueden modificar los precios de los recursos para los consumidores y los productores. Las subvenciones que tradicionalmente se destinan a la energía y los recursos de combustibles fósiles promueven patrones de consumo y producción insostenibles, y obstaculizan las inversiones orientadas a reducir las emisiones y aumentar la eficiencia de los recursos. Además, tienden a ser socialmente regresivas, ya que los principales consumidores que reciben las mayores subvenciones suelen ser hogares acomodados y empresas¹⁹. Por el contrario, las subvenciones a la ecologización pueden intervenir en el mercado para favorecer las actividades ambientalmente sostenibles.
- d) La **reforma fiscal en materia ambiental o el impuesto ecológico** promueve actividades respetuosas con el medio ambiente aumentando los ingresos a través de impuestos sobre la energía y los recursos, el comercio de los derechos de emisión o la reforma de las subvenciones, e invierte las ganancias para generar beneficios sociales y ambientales. Los impuestos ecológicos, que se utilizan para reducir el costo de la mano de obra, en particular mediante la financiación de la protección social de los trabajadores, pueden generar un «doble dividendo», al mejorar la sostenibilidad del medio ambiente y crear al mismo tiempo empleo neto²⁰.
- e) Las **garantías de precios** son instrumentos basados en el mercado que pueden ser utilizados a fin de asegurar precios atractivos para los bienes y servicios ambientales, y promover, por consiguiente, la inversión en ellos. El costo es asumido por los consumidores. El programa de tarifas para proveedores de energía renovable, que fija un precio determinado para la electricidad que se suministra a la red nacional a partir de fuentes renovables, está siendo muy utilizado. Estas medidas han dado lugar a un

¹⁸ Banco Mundial: *State and trends of carbon pricing 2014* (Washington, D.C., 2014); International Carbon Action Partnership: *Emissions Trading Worldwide: Status Report 2014* (Berlín, 2014).

¹⁹ Un estudio de 20 países indica que la quinta parte más pobre de la población recibe, en promedio, menos del 8 por ciento de los beneficios, mientras que alrededor del 43 por ciento van a parar a la quinta parte más rica. El ahorro derivado de la reducción de las subvenciones debería ser utilizado para compensar a los pobres, como se ha hecho en la República Islámica del Irán. Banco Mundial: *Decarbonizing development: Three steps to a zero-carbon future* (Washington, D.C., 2015).

²⁰ Si se fijara un precio en torno a 30 euros por tonelada de dióxido de carbono (CO₂) emitido y el ingreso se utilizara para reducir el costo de la mano de obra, podrían crearse 14,3 millones de empleos netos en un período de cinco años. OIT e IIEL: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas* (Ginebra, 2010). La experiencia alemana muestra que el impuesto ecológico puede rebajar las contribuciones a la seguridad social. M. Kohlhaas: «Beschäftigungswirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland: Vergleich der Analysen mit LEAN und PANTA RHEI» [Repercusiones de la reforma del impuesto ecológico en Alemania: Comparación de análisis con LEAN a PANTA RHEI], en S. Briem y otros (coordinadores de la publicación): *Ansätze zur Modellierung von Beschäftigungseffekten in Energiesystemen* [Enfoques de los efectos de la normalización del empleo en los sistemas de energía] (Berlín, 2004). Un estudio del Banco Mundial (*Decarbonizing development, op. cit.*) confirma los beneficios potenciales de reciclar los ingresos derivados de la comercialización de los permisos de emisión, especialmente si esta política va acompañada por subvenciones para inversiones específicas, normas sobre rendimiento en materia de emisión y mandatos.

rápido desarrollo de estas técnicas y a la reducción del costo de la energía renovable ²¹.

- f) Es previsible que la **inversión pública** sea un componente fundamental de la economía ecológica y de las estrategias de adaptación al cambio climático en la mayoría de los países, en particular en lo que respecta a la migración inducida por el clima. El gasto fiscal en restricciones vinculantes en infraestructura y recursos humanos se puede combinar con la protección social y la creación de empleo.
- g) Las **políticas anticíclicas** pueden asimismo desempeñar un papel destacado, como ilustra el hecho de que la inversión pública en infraestructura ecológica se haya convertido en un elemento habitual y eficaz de las medidas de estímulo fiscal que se han venido desplegando desde la crisis económica de 2008-2009 ²².
- h) El **acceso a la financiación** es un requisito fundamental. Además de las políticas monetarias de apoyo como un tipo de cambio competitivo y créditos asequibles, hay una serie de medidas, entre otras, los préstamos especiales que conceden los bancos de desarrollo, los blandos y las garantías de préstamo, que pueden paliar los obstáculos ineludibles con los que se topan los posibles inversores en sostenibilidad del medio ambiente ^{23, 24}.

²¹ En 2014, 108 gobiernos habían adoptado este tipo de programas. Véase Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21): *Renewables 2015: Global status report* (París, 2015). Se calcula que un 75 por ciento de la energía solar fotovoltaica (PV) y el 45 por ciento de la capacidad de energía eólica mundial se generaron gracias a la aplicación de políticas sobre tarifas para proveedores de energía renovable. Véase Deutsche Bank Climate Change Advisors: *GET FiT Program: Global energy transfer feed-in tariffs for developing countries* (2010).

²² Más de 70 países se han dotado de medidas de estímulo fiscal. Véase OIT y Banco Mundial: *Informe conjunto de síntesis: Catálogo de medidas de política adoptadas para hacer frente a la crisis financiera y económica* (Ginebra y Washington, D.C., 2012). La inversión pública en infraestructura ecológica ha sido un elemento típico de este tipo de medidas. De los 3,2 billones de dólares de Estados Unidos destinados a inversiones en estímulos fiscales en todo el mundo, unos 440 000 (es decir, el 14 por ciento) se destinaron a impulsar los objetivos de ecologización (invirtiendo principalmente en sistemas ferroviarios, redes eléctricas y edificios). Véase N. Robins, R. Clover y C. Singh: «A climate for recovery: The colour of stimulus goes green», HSBC Global Research, 25 de febrero de 2009. Puede consultarse una evaluación del gasto en estímulos fiscales en Estados Unidos en D. J. Wilson: «Fiscal spending jobs multipliers: Evidence from the 2009 American Recovery and Reinvestment Act», en *American Economic Journal: Economic Policy* 2012, vol. 4(3), págs. 251-282.

²³ En Alemania, por ejemplo, los préstamos a bajo interés por un total de 34 000 millones de euros concedidos durante el período 1990-2011 constituyeron un apoyo fundamental al desarrollo de las energías renovables, principalmente la eólica. W. Lütkenhorst y A. Pegels: *Germany's green industrial policy: Stable policies, turbulent markets – The costs and benefits of promoting solar PV and wind energy* (Instituto Alemán de Desarrollo, enero de 2014), págs. 26-27. En los Estados Unidos, la Advanced Technology Vehicle Manufacturing Initiative ha abierto una línea de crédito de hasta 25 000 millones de dólares para programas en este campo, que, según el Ministerio de Energía, permitirían crear o mantener 38 700 puestos de trabajo. Véase W. Canis y B. D. Yacobucci: *The Advanced Technology Vehicles Manufacturing (ATVM) Loan Program: Status and issues*, Congressional Research Service (2015).

²⁴ En la Conferencia Río+20 (junio de 2012), los bancos multilaterales de desarrollo se comprometieron a aportar 175 000 millones de dólares de Estados Unidos a lo largo de diez años para ayudar a financiar sistemas de transporte sostenibles; hasta la fecha se han aprobado

-
- i) La **afluencia de la inversión privada** se puede lograr combinando la inversión pública con mecanismos fiscales y otros instrumentos normativos y de mercado, que impulsan la inversión privada e incrementan significativamente el gasto público ²⁵.
 - j) La **contratación pública** puede ser útil para generar o impulsar la demanda de bienes y servicios sostenibles desde la óptica ambiental. Además, puede favorecer al mismo tiempo el acceso a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), y promover la inclusión social.
 - k) Los **instrumentos regulatorios** tales como normas, estándares, cuotas y mandatos se utilizan cuando los instrumentos basados en el mercado son ineficaces o insuficientes para lograr los objetivos en materia de políticas ²⁶. Si bien es esencial que los precios reflejen los efectos ambientales, suelen necesitarse instrumentos y medidas adicionales.
 - l) Las **metas** o estrategias sectoriales, tales como las metas relativas al nivel de emisión, se adoptan regularmente a escala nacional e internacional. Estos objetivos aportan a los inversores seguridad con respecto a las políticas, especialmente cuando son refrendados por leyes ²⁷.
 - m) Las **políticas comerciales, junto con las de inversión**, pueden constituir un medio para facilitar la transferencia de tecnología, particularmente los efectos secundarios de la innovación ecológica, de las economías desarrolladas a las economías en desarrollo ²⁸, o para estimular la industrialización a través de la protección de las industrias verdes nacionales desde sus primeros pasos ²⁹.

iii) **Principios y pertinencia de las normas internacionales del trabajo**

74. Las normas internacionales del trabajo que guardan mayor relación con el contexto macroeconómico son el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y la

45 000 millones. Véase Bancos multilaterales de desarrollo: *Progress report (2013–2014) of the MDB Working Group on Sustainable Transport* (2015).

²⁵ En Alemania, una inversión pública de 30 000 millones de euros en edificios energéticamente eficientes ha generado una inversión total de al menos 118 000 millones desde 2006. Los datos gubernamentales indican que en 2010 el programa contribuyó a crear o mantener unos 340 000 empleos, principalmente en empresas locales de artesanos. Véase Gobierno Federal de Alemania: *CO₂-Gebäudesanierung – Energieeffizient Bauen und Sanieren* [renovación de edificios con alta eficacia energética].

²⁶ Banco Mundial: *Decarbonizing development, op. cit.*

²⁷ A comienzos de 2015, al menos 164 países habían establecido metas en relación con la energía renovable. Véase REN21: *Renewables 2015: Global status report, op. cit.*

²⁸ De 2001 a 2012, el comercio mundial de bienes ambientales (excluyendo los servicios) casi se triplicó, pasando de 231 000 a 656 000 millones de dólares de los Estados Unidos. Véase Centro de Comercio Internacional: *Trade in environmental goods and services: Opportunities and challenges* (Ginebra, 2014). Asimismo, los flujos del comercio verde entre los países en desarrollo son cada vez más importantes; los productos de energía renovable experimentaron una tasa de crecimiento anual compuesta del 30 por ciento entre 2004 y 2012. Véase PNUMA: *South–South trade in renewable energy: A trade flow analysis of selected environmental goods* (Nairobi, 2014).

²⁹ Véase el tema de la regulación del contenido a nivel de los países en la sección 3.5.

Recomendación (núm. 122) que lo complementa. Ambos instrumentos establecen que el fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido es un objetivo de importancia central para estimular el crecimiento y el desarrollo económicos.

75. El Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), reviste importancia en el contexto de la contratación pública de bienes y servicios verdes.
76. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, reforzó este vínculo al exhortar a los Estados Miembros a situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, entre otras formas, creando un contexto institucional y económico sostenible.
77. Más recientemente, en las conclusiones adoptadas por la OIT en 2014 con respecto al empleo³⁰ se estableció la necesidad de un marco integrado de políticas de empleo que incluya políticas macroeconómicas favorables al empleo; políticas comerciales, industriales, impositivas, de infraestructura y sectoriales que faciliten los procesos de transformación estructural; y políticas que aborden el desafío de la sostenibilidad ambiental y aseguren una transición equitativa para todos.

iv) Línea de acción recomendada

78. Los países deberían adoptar políticas macroeconómicas y de crecimiento que promuevan modelos de producción y consumo sostenibles, creen un entorno propicio para las empresas sostenibles y logren que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos sean el eje de las políticas sociales y económicas.
79. Los gobiernos, las organizaciones internacionales, las empresas y los trabajadores deben realizar esfuerzos conjuntos y de colaboración para incorporar con eficacia las políticas macroeconómicas en el proceso de transición hacia la sostenibilidad ambiental.
80. Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían:
- **armonizar el crecimiento económico con los objetivos sociales y ambientales de la siguiente manera:**
 - a) incorporando las políticas macroeconómicas sostenibles para el medio ambiente en los planes nacionales de desarrollo y acción a medio y más largo plazo;
 - b) adoptando objetivos vinculantes, idealmente por ley, para establecer compromisos a largo plazo;
 - c) estableciendo las necesidades de financiación a largo plazo por parte de fuentes públicas y privadas en situaciones diferentes, a fin de asegurar que se dispone de compromisos y fondos adecuados;
 - **utilizar en la mayor medida posible instrumentos basados en el mercado, como sigue:**
 - d) aplicando una combinación de impuestos, permisos, subvenciones, precios garantizados y préstamos para sintonizar mejor los precios y los incentivos con

³⁰ *Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el empleo*, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 103.ª reunión (2014).

los objetivos ambientales; llevando a cabo reformas de la fiscalidad ambiental y reciclando los ingresos derivados para reducir el costo de la mano de obra y compensar a quienes se ven afectados de manera desproporcionada por la subida de los precios y el cambio estructural;

e) asegurando suficiente y eficazmente el seguimiento y la evaluación de la adopción y el impacto del conjunto de medidas, y velando por el respeto de la finalidad y las disposiciones de los instrumentos;

■ **adoptar reglamentos adecuados de este modo:**

f) complementando los instrumentos basados en el mercado con las regulaciones, para asegurar la eficacia de políticas;

g) facilitando el cumplimiento de las regulaciones a través de información y orientación adaptadas a diferentes grupos específicos, como las MIPYME; y supervisando el respeto de las cuotas, los estándares y las normas;

■ **invertir fondos públicos en la ecologización de la economía:**

h) utilizando las inversiones públicas para desarrollar infraestructura con bajo impacto ambiental, tales como el transporte público, para rehabilitar los recursos naturales, como bosques o zonas protegidas, y para dar prioridad a la resiliencia con el fin de reducir el riesgo de desplazamiento;

i) orientando los ingresos fiscales a la protección social y las políticas activas del mercado laboral, para ayudar a los trabajadores a adaptarse a las políticas de sostenibilidad ambiental;

j) utilizando la contratación pública para incentivar un giro hacia bienes y servicios ecológicamente sostenibles y promoviendo la inclusión social, asegurando que las MIPYME y los grupos desfavorecidos tengan acceso a las compras públicas;

■ **desarrollar políticas comerciales y de inversión:**

k) utilizando las políticas comerciales y de inversión para facilitar el acceso a tecnología respetuosa con el medio ambiente, nutrir las industrias verdes nacionales en sus inicios y fomentar y facilitar la innovación ecológica y el empleo.

3.5. Políticas industriales y sectoriales

i) **Finalidad y objetivos para una transición justa**

81. Aunque la ecologización de la economía es un desafío global, muchos problemas ambientales afectan a sectores particulares, por lo que la búsqueda de soluciones y la adopción de políticas debe realizarse a ese nivel. Son muchos los países que han empleado políticas industriales para apoyar la transición hacia la ecologización de su economía³¹. El

³¹ Se pueden consultar varios ejemplos de políticas nacionales relacionadas con los principales sectores para la sostenibilidad ambiental y el empleo en OIT: *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, op. cit., así como en OIT e IIEL: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades para el trabajo decente e inclusión social en una economía verde* (Ginebra, 2012).

objetivo de una política de transición justa es gestionar cuidadosamente los cambios resultantes de la reestructuración económica entre los distintos sectores y dentro de éstos, posibilitando ajustes equitativos para las empresas y los trabajadores afectados, entre ellos las personas desplazadas a causa del cambio climático y la degradación del medio ambiente.

- 82.** Como complemento de las políticas macroeconómicas, las políticas industriales y sectoriales y, cuando corresponde, las alianzas público-privadas, así como las alianzas en el sector público, permiten mejorar de forma eficaz los resultados en materia de empleo y respeto del medio ambiente de las empresas existentes, así como impulsar el desarrollo de productos y servicios verdes.
- 83.** Es preciso concentrar los esfuerzos en los sectores clave con mayor relevancia para la sostenibilidad ambiental y la creación de empleo en la economía nacional, como la agricultura, la gestión de los recursos hídricos y el saneamiento, la silvicultura, la pesca, la industria energética, las industrias intensivas en recursos, la construcción, la gestión de residuos y el reciclaje.
- 84.** En varios de estos sectores existe una elevada proporción de empleo informal. Los bajos ingresos y las malas condiciones de trabajo en los sectores clave de la economía pueden representar un obstáculo importante para el logro de la sostenibilidad. Por consiguiente, las políticas sectoriales dirigidas al desarrollo de estos sectores deberían también tratar de formalizar a las empresas y los trabajadores.
- 85.** En algunos de estos sectores y subsectores se está produciendo un incremento del empleo debido a que sus productos, servicios y sistemas de producción contribuyen a la sostenibilidad ambiental, y a que su demanda va en aumento (por ejemplo, los productos y servicios en el campo de las energías renovables). En cambio, el crecimiento de los sectores y subsectores que tienen una huella ambiental importante es más lento o incluso se contrae, como resultado de la menor demanda, las restricciones en el consumo de recursos o el control de la contaminación.
- 86.** Dado que la actividad y el empleo en los distintos sectores pueden concentrarse en determinadas zonas geográficas, a veces ocurre que los efectos negativos se concentran también en lugares que ofrecen pocas oportunidades alternativas. Además de que se tomen medidas como la sustitución temporal del ingreso o la adopción de políticas activas en relación con el mercado laboral o las competencias profesionales de los trabajadores afectados, suele ser también necesario que se formulen políticas sectoriales para diversificar las economías locales, y también como medida de adaptación para los trabajadores desplazados.
- 87.** En algunos casos, las políticas ambientales que afectan a sectores específicos conducen a la adopción de nuevas tecnologías o a una reestructuración dentro del sector, provocando un giro del empleo hacia actividades de procesamiento y de servicios³². Puesto que los niveles de educación y de competencias profesionales en los sectores afectados por la reestructuración y la posible pérdida de empleo suelen ser bajos, se debe hacer hincapié en el reciclaje o la mejora de las capacidades, por ejemplo, impartiendo formación a los pescadores sobre formas sostenibles de acuicultura, o reciclándolos para que ocupen puestos de trabajo en parques marinos.

³² Como se muestra en los estudios de casos realizados en Bangladesh, Costa Rica y Malí. Véase O. Strietska-Ilina y otros: *Skills for green jobs: A global view – Synthesis report based on 21 country studies* (Ginebra, OIT y CEDEFOP, 2011).

ii) **Carácter de los instrumentos de política**

88. Las políticas ambientales a nivel sectorial y por rama de actividad han tenido una importante influencia en el proceso de transición hacia economías más ecológicas, ya sea como políticas independientes o, lo que ha resultado más eficaz, como complemento de las políticas macroeconómicas y normativas. Su impacto se ve reforzado por el hecho de que los sectores poseen a menudo instrumentos e instituciones de gobierno específicos, tales como la negociación colectiva y otras formas de diálogo social, lo que en conjunto brinda oportunidades para alcanzar convenientemente los objetivos económicos, ambientales y sociales. Las políticas resultan más productivas si son coordinadas entre todos los ministerios competentes y a través de un diálogo productivo con todas las partes interesadas.

89. Los instrumentos van desde medidas concretas a conjuntos integrales de políticas sectoriales:

- Los **reglamentos sectoriales** establecen normas de producción y de rendimiento que se aplican a un sector económico determinado, como por ejemplo: normas de consumo energético para automóviles; límites de contaminación para las centrales eléctricas; normas de construcción; requisitos de eficacia en los aparatos eléctricos; leyes que rigen la devolución de productos para ampliar la responsabilidad de los productores; reservas en el sector agrícola o forestal para preservar la biodiversidad; y la reglamentación en materia de gestión de residuos y de reciclaje³³.
- Los **mandatos** constan, por lo general, de requisitos obligatorios, como que haya una proporción determinada de energía renovable en una fuente de energía determinada, una combinación de combustible mínimamente limpio para vehículos (como etanol y biodiesel) o un contenido mínimamente reciclado. Estos requisitos contribuyen a impulsar la producción y el consumo de bienes y servicios ambientalmente sostenibles a través de los sectores o en cada sector particular³⁴.
- Los **incentivos** comprenden subvenciones verdes, como medidas de apoyo a los precios, exenciones fiscales, subvenciones directas y la concesión de préstamos³⁵, además de medidas para facilitar la transferencia de tecnología entre los países. Los desincentivos financieros incluyen impuestos, tasas y gravámenes, o la eliminación de subvenciones que tienen efectos perjudiciales para el medio ambiente, con el fin de desalentar la producción y el consumo de determinados bienes y servicios.
- Las **políticas sectoriales** abarcan una serie de medidas. Las políticas sobre investigación y desarrollo, recursos humanos (competencias profesionales) y

³³ Por ejemplo, las normas propuestas en Estados Unidos para reducir la contaminación de carbono en un 25 por ciento en el período 2012-2020 podrían crear 274 000 nuevos puestos de trabajo vinculados a la eficiencia energética (incluyendo las repercusiones del nuevo gasto). Véase Natural Resources Defense Council: «New carbon pollution standards can save Americans \$37.4 billion on electric bills, create 274,000 jobs», *boletín informativo*, 29 de mayo de 2014.

³⁴ En 2014, 99 autoridades nacionales o provinciales habían adoptado cuotas de energía renovable conocidas como normas de cartera de renovables, 21 países tenían mandatos relativos a la calefacción renovable y 64 autoridades nacionales o provinciales habían aplicado mandatos sobre biocombustibles. Véase REN21: *Renewables 2015: Global status report*, op. cit.

³⁵ En el campo de las energías renovables, en 2014, 126 países ofrecían subvenciones en capital, créditos fiscales para la inversión y la producción (utilizados principalmente en los países de mayores ingresos), reducciones fiscales a nivel energético con valor añadido y financiación pública. Véase *ibíd.*

educación, y la inversión en estos ámbitos fomentan el avance de los sectores de importancia estratégica. Además, las políticas de desarrollo de los mercados, que comprenden la aplicación de políticas de contratación pública o los requisitos de contenido nacional, han sido importantes en determinados países ³⁶.

- Las **políticas de protección sectorial** engloban medidas destinadas a limitar o compensar los efectos negativos del crecimiento más verde y los cambios ambientales. Puede tratarse de medidas específicas tales como las prestaciones por desempleo, pagos temporales, la reconversión profesional y la redistribución de la fuerza de trabajo en un sector concreto.
- Los sistemas sectoriales de **etiquetado y certificación de productos** se pueden utilizar para establecer normas ambientales y sociales, informar a los consumidores y posibilitar la verificación por parte de terceros ³⁷.
- La energía limpia y otras inversiones verdes pueden diversificar y reactivar las **economías regionales** que sufren una situación de crisis económica en sectores como la minería, la construcción naval, la agricultura, la silvicultura y la pesca ³⁸. En concreto, la planificación urbana y regional puede contribuir a crear sistemas sostenibles de vivienda y de transporte.

iii) **Principios y pertinencia de las normas internacionales del trabajo**

90. Las políticas sectoriales son de naturaleza transversal, con lo cual los principios y las normas por los que se rigen guían también otros ámbitos de política. En las conclusiones

³⁶ Las normas de contenido nacional para la energía eólica y la energía solar se han aplicado en Brasil, Canadá, China, India, Sudáfrica, Turquía y Ucrania, entre otros países. Véase J-C. Kuntze y T. Moerenhout: *Local content requirements and the renewable energy industry – A good match?* (Ginebra, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible, 2013). En Brasil, dichas normas contribuyeron al aumento del número de fabricantes extranjeros de aerogeneradores, que pasó de una sola fábrica en 2007 a las diez que existen hoy en día. Véase International Renewable Energy Agency (IRENA): *Renewable energy and jobs: Annual review 2015* (Abu Dhabi, 2015).

³⁷ Existen múltiples iniciativas que promueven las prácticas ambiental y socialmente sostenibles (producción orgánica, comercio justo, bienestar de los trabajadores, etc.) en los sectores del café y el algodón. Véanse: J. Potts, M. Opitz y C. Wunderlich: *Closing the gaps in GAPS: A preliminary appraisal of the measures and costs associated with adopting commonly recognized “good agricultural practices” in three coffee growing regions*, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (Winnipeg, 2007); y Fairtrade International: «Cotton», en www.fairtrade.net/cotton.html. Los programas de certificación forestal como el Forest Stewardship Council de Estados Unidos y el International Programme for the Endorsement of Forest Certification están destinados a asegurar la obtención de beneficios a nivel ambiental, social y económico.

³⁸ En la península de Gaspé en Quebec, el establecimiento de instalaciones de fabricación y mantenimiento de aerogeneradores contribuyó a reducir el desempleo. Véase OCDE: *Linking renewable energy to rural development*, OECD Green Growth Studies (París, 2012). En Alemania, los antiguos trabajadores de los astilleros encontraron empleo en la fabricación de equipos para el sector de la energía eólica marina. Véase D. Fornahl y otros: «From the Old Path of Shipbuilding onto the New Path of Offshore Wind Energy? The Case of Northern Germany», en *European Planning Studies*, 2012, vol. 20, núm. 5 (2012), págs. 835-855. En el Valle del Bierzo en España, en 2006 la Fundación Ciudad de la Energía colaboró en los intentos por pasar de una economía basada en el carbono a una economía baja en carbono. Véase C. Martínez-Fernández y otros: *Improving the effectiveness of green local development: the role and impact of public sector-led initiatives in renewable energy*, OECD Green Growth Papers (París, 2013).

de las reuniones sectoriales de la OIT se pueden encontrar orientaciones sobre la política social y laboral relativas a sectores concretos ³⁹.

- 91.** Varias normas internacionales del trabajo y leyes laborales nacionales tratan específicamente de algunos sectores económicos, como la minería, la agricultura, la pesca y la construcción (véanse, por ejemplo, los enumerados en la sección 3.8 sobre seguridad y salud en el trabajo). Si bien no son exhaustivos, estos instrumentos, junto con las leyes y reglamentos nacionales, pueden proporcionar orientación a los gobiernos y los interlocutores sociales sobre cómo aplicar de forma coherente y coordinada las leyes y regulaciones laborales, en los planos internacional y nacional. Además, pueden también facilitar la participación de empleadores y de trabajadores en el diálogo y la negociación colectiva a nivel sectorial.

iv) Línea de acción recomendada

- 92.** Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían:

En la fase de formulación de políticas:

- a) diseñar políticas y programas sectoriales de acuerdo con las condiciones específicas de cada sector y los tipos y tamaños de las empresas que allí operan;
- b) promover un diálogo social productivo a nivel sectorial con miras a fomentar la creación de consenso y la aceptación social, como requisitos para el éxito en la aplicación de las políticas;
- c) establecer reglamentos, mandatos e incentivos que estimulen la demanda, la inversión y el desarrollo de los mercados de bienes y servicios en los sectores y subsectores que revisten particular importancia para la ecologización de las economías nacionales;
- d) velar por que los instrumentos de política para la creación y los incentivos de mercado se usen de manera estable, previsible y transparente, aporten certidumbre a los inversores y tengan una duración determinada, desapareciendo con el tiempo, a fin de reducir al mínimo las distorsiones del mercado y de los precios, de fomentar la innovación y de asegurar el uso eficaz de los recursos públicos;

En la fase de ejecución de las políticas:

- e) emprender avances y diseñar medidas para facilitar la formalización, en particular en los sectores de la gestión y el reciclaje de residuos, con el propósito de combatir el trabajo informal, precario y peligroso;
- f) formular políticas conexas a través de la protección social, el seguro y las prestaciones de desempleo, la capacitación y el perfeccionamiento, la redistribución de personal y otras medidas adecuadas, a fin de prestar apoyo a los trabajadores empleados en sectores que se han visto perjudicados por las políticas ecológicas;

³⁹ Véase el sitio web del Departamento de Políticas Sectoriales de la OIT <http://www.ilo.org/sector/Resources/recommendations-conclusions-of-sectoral-meetings/lang--es/index.htm>. Para consultar una amplia discusión de políticas aplicable a los principales sectores económicos, véase OIT e IIEL: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades para el trabajo decente y la inclusión social en una economía verde*, op. cit.

-
- g) ratificar o bien aplicar las normas internacionales del trabajo relativas a la sostenibilidad del medio ambiente, las condiciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo y la migración laboral, en sectores específicos, y
 - h) crear y reforzar capacidades institucionales y técnicas a nivel regional y local, habida cuenta de que las autoridades subnacionales suelen ser las más indicadas (y en algunos países tienen además el mandato) para guiar la transición de las industrias decadentes hacia actividades más ecológicas, y para abordar los cambios necesarios en la identidad regional, pues ésta suele estar vinculada a los sectores tradicionales y establecidos desde hace tiempo (por ejemplo, en las regiones que viven de la pesca, la minería de carbón o el acero industrial).

3.6. Políticas relativas a las empresas

i) Finalidad y objetivos para una transición justa

- 93.** Las empresas desempeñan un papel clave en la transición hacia economías y sociedades sostenibles desde la perspectiva ambiental, dado que la dimensión social, económica y ambiental están fuertemente relacionadas en el lugar de trabajo.
- 94.** Las empresas son uno de los motores esenciales de la creación de empleo y riqueza, pero constituyen al mismo tiempo uno de los principales responsables del agotamiento de los recursos, la contaminación y el calentamiento del planeta. Si bien los países necesitan ampliar su base empresarial para suministrar bienes y servicios, erradicar la pobreza y crear empleo, el crecimiento económico no sostenible está provocando el agotamiento de los recursos y una grave degradación del medio ambiente, del cual dependen sobre todo las personas más pobres de la sociedad y los países menos adelantados.
- 95.** El objetivo de las políticas relativas a las empresas debería ser posibilitar la transición a empresas más sostenibles y ecológicas, que resistan los efectos del cambio climático y la subida de los precios de los recursos, y que sean capaces de cumplir las más estrictas exigencias de la normativa ambiental en su ámbito. Las empresas deberían también ser capaces de contribuir a la innovación ecológica y de aprovechar las oportunidades que se presenten en mercados nuevos y en expansión, en relación con los bienes y servicios ambientales.
- 96.** Las políticas deberían promover prácticas de gestión sostenibles desde la perspectiva ambiental y la eficacia de los recursos, e incrementar a la vez la productividad y la competitividad, reducir los costos y mejorar la salud de los trabajadores.
- 97.** Las MIPYME proporcionan dos tercios de la totalidad de los puestos de trabajo a nivel mundial, además de crear la mayoría de los nuevos empleos⁴⁰. Sin embargo, sólo suelen tener un acceso limitado a la información sobre cómo conseguir que su actividad sea más eficiente en relación con los recursos y responda mejor a la necesidad de mayor sostenibilidad y protección del medio ambiente. Ofrecer un entorno propicio y prestar asistencia a las MIPYME, incluidas las cooperativas y los empresarios, es un elemento clave para que la transición se efectúe con éxito.

⁴⁰ Sobre la base de información de 99 países, que abarca el período entre 2006 y 2010. Véase M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt y V. Maksimovic: *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation, and growth*, World Bank Policy Research Paper No. 5631 (Washington, D.C., 2011). Véase también OIT: *Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

ii) **Carácter de los instrumentos de política**

98. Los gobiernos deberían impulsar la ecologización de las empresas y los empleos dotándose de marcos reglamentarios y no reglamentarios que apoyen la sostenibilidad ambiental y estimulando la innovación y promoviendo las inversiones, tanto a nivel nacional como internacional ⁴¹.
99. Un entorno propicio para las empresas sostenibles permite mejorar sus perspectivas económicas, superar los déficits de trabajo decente y asegurar que las actividades económicas sean ambientalmente sostenibles ⁴².
100. Para establecer requisitos ambientales es preferible seguir un enfoque uniforme y basado en normas que uno muy diferenciado. Ello se aplica también a la mayoría de las MIPYME ⁴³.
101. Para las MIPYME es importante el acceso a la información y a orientaciones, así como el cumplimiento de las normativas.
102. Estos son algunos ejemplos de prácticas adecuadas en relación con los instrumentos normativos y no normativos:

Instrumentos normativos:

- **estabilidad en las disposiciones reguladoras y de precios**, lo cual refuerza la seguridad de cara a la inversión ⁴⁴;
- un **enfoque sectorial específico** de la reglamentación, la comunicación y el cumplimiento; e instrumentos normativos específicos que eviten una regulación basada en la actividad en instalaciones de bajo riesgo;
- **capacidad de aplicación** y una estructura para suministrar información a las empresas y ayudarles a cumplir la normativa ⁴⁵;

⁴¹ OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

⁴² *Ibíd.*, y OIT: *Conclusiones relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo*, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

⁴³ E. Mazur: *Green transformation of small businesses: Achieving and going beyond environmental requirements*, OECD Environmental Working Paper No. 47 (París, 2012).

⁴⁴ La importancia de que exista un marco estable de políticas ha sido puesta de relieve por la experiencia del sector de las energías renovables en los últimos años, el cual se ha visto afectado por una marcada fluctuación e incertidumbre con respecto a las políticas en varios países. Véanse IRENA: *Renewable energy and jobs* (Abu Dhabi, 2013) e IRENA: *Renewable energy and jobs: Annual review 2015*, *op. cit.*

⁴⁵ En Tailandia, el Plan de Desarrollo de la Eficiencia Energética de 2011-2030 engloba medidas financieras y de asistencia técnica para que las MIPYME mejoren sus competencias profesionales y dispongan de los recursos financieros necesarios para cumplir las normas y regulaciones ambientales. Véase N. Ngernbumroong: «Policy & regulatory framework for energy efficiency and potential for energy efficiency measures in Thailand's industrial sector», ENSOL Company (2012).

-
- la utilización de los **beneficios económicos** como argumento de venta;
 - las **asociaciones** entre los órganos normativos y los encargados del control de la aplicación y las asociaciones comerciales;
 - la garantía de que las MIPYME puedan acceder a la **contratación pública** de tipo ecológico;

Instrumentos no reglamentarios:

- además de las disposiciones sobre precios, la estimulación de la **demand del mercado** mediante la introducción de etiquetas ecológicas, certificaciones específicas para los distintos sectores y galardones a las empresas ecológicas, y a través de la contratación pública ecológica;
- la oferta de apoyo financiero y técnico a las empresas para que lleven a cabo actividades de **investigación y desarrollo**, y de innovación en tecnologías verdes ⁴⁶;
- los **conglomerados industriales** (industria, universidades, institutos de investigación e instituciones gubernamentales), a fin de agrupar los activos económicos, los puntos fuertes y las competencias y actividades innovadoras; pueden apoyar el desarrollo regional sostenible ⁴⁷;
- la **incubación** para ayudar a las MIPYME a captar los mercados de bienes y servicios ambientales en rápido crecimiento ⁴⁸;
- el apoyo para mejorar la **capacidad de gestión** a fin de fomentar mejores prácticas ambientales, establecer sistemas de gestión ambiental y de cumplimiento de la normativa, así como para llevar a cabo auditorías energéticas y de materiales ⁴⁹;

⁴⁶ El servicio de desarrollo de las pequeñas empresas del Brasil (SEBRAE), viene brindando apoyo a actividades empresariales innovadoras desde 2005. Véase O. Marcuzzo do Canto: «Incentives to support innovation in the private sector: The Brazilian experience», Banco Interamericano de Desarrollo, sin fecha.

⁴⁷ En los países europeos han surgido numerosos conglomerados de empresas bioenergéticas y de energía eólica. Véanse IRENA: *Renewable energy and jobs, op. cit.*; y C. Martínez-Fernández y otros: «Green growth in the Benelux: Indicators of local transition to a low-carbon economy in cross-border regions», OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, No. 2013/09. Un ejemplo no europeo es el ClusterGEO de México (conglomerado de empresas de energía geotérmica y renovable). Véase Asociación Internacional de Geotermia: *IGA News*, núm. 87 (enero-marzo de 2012).

⁴⁸ Las MIPYME podrían captar 1,6 billones del total de 6,4 billones de dólares de los Estados Unidos. que se prevé que alcancen las inversiones en tecnología limpia en los países en desarrollo en la próxima década. Véase infoDev: «6.4 trillion reasons to fight climate change», 17 de marzo de 2015. El programa infoDev de tecnología relacionada con el clima puesto en marcha por el Banco Mundial está facilitando la aparición de nuevas empresas verdes a través de una red de Centros de Innovación sobre el Clima en el Caribe, Etiopía, Ghana, India, Kenya, Marruecos, Sudáfrica y Viet Nam. Véase infoDev: «Climate Technology Program eUpdate», sin fecha.

⁴⁹ El Proyecto ENGINE (eficiencia energética en pequeñas y medianas empresas, 2003-2006) se centró en ayudar a las empresas de los sectores de la fabricación de metales, la automoción, la madera y los alimentos a incrementar su eficacia energética a través de servicios de auditoría

- el **acceso a la tecnología** para facilitar los vínculos con los compradores y proveedores ecológicos en las cadenas de valor ⁵⁰, y para proporcionar asesoramiento y servicios que permitan la puesta en marcha de estrategias de transferencia tecnológica y de diversificación del apoyo;
- la **cooperación entre trabajadores y empleadores** para una producción más limpia y «ecoficiente», lo que ha dado lugar a mejoras significativas y a menudo rentables en el ámbito de la «ecoeficiencia» ⁵¹;
- la oferta de **incentivos financieros**, fondos, subvenciones, líneas de crédito verdes, préstamos a bajo interés e incentivos fiscales a empresas que adopten prácticas ecológicas e inviertan en tecnologías verdes (véase la sección 3.4 «Políticas macroeconómicas y de crecimiento»);
- la propuesta a los directivos y demás personal de las empresas de oportunidades de **aprendizaje continuo**, formación y reconversión sobre prácticas empresariales ecológicas y prácticas de reestructuración en tecnologías verdes e innovación en este campo (véase la sección 3.7 «Políticas en materia de competencias»);
- la concepción de **planes para el proceso de transición** y de sistemas de **protección social específicos** basados en el diálogo social para las empresas y sus trabajadores, en particular los que se hallan expuestos a los riesgos del cambio climático o al uso excesivo de los recursos naturales, y los que deben abandonar actividades altamente contaminantes y que generan emisiones de carbono de manera intensiva y requieren abundantes recursos (véase la sección 3.9 «Políticas de protección social»);
- la **formación para el desarrollo de la capacidad empresarial y la gestión**, dirigida a mujeres y hombres de empresas existentes, así como de nuevas empresas y cooperativas, que combinan destrezas relativas al acceso a la financiación y la gestión empresarial; esta iniciativa puede también brindar nuevas oportunidades a los trabajadores desempleados y desplazados ⁵²;

energética (entre otras medidas, formando a auditores, creando una base de conocimientos y constituyendo redes de expertos).

⁵⁰ En Brasil, el servicio SEBRAE facilita el vínculo con los compradores en las cadenas de valor que dan prioridad a las prácticas sociales y ambientales de sus proveedores. Véase SEBRAE: *Produção e consumo sustentáveis – oportunidade e diferencial competitivo a partir do empreendedorismo sustentável* [Producción y consumo sostenibles: Oportunidad y ventaja competitiva a partir de una iniciativa empresarial sostenible] (Brasilia, 2012).

⁵¹ OIT: «SCORE – Promoción de Empresas Competitivas y Responsables», en <http://www.ilo.org/empent/Projects/score/lang--es/index.htm>. El caso del conglomerado 3M es un ejemplo de cooperación muy fructífera en el lugar de trabajo para la innovación «ecoficiente». Su programa Pollution Prevention Pays [la prevención de la contaminación compensa] iniciado en 1975, que se basa en la participación voluntaria de los empleados, ha evitado en total alrededor de 1 400 millones de kilogramos de contaminantes. Véase 3M Company: *2011 Sustainability Report* (St. Paul, Minnesota, 2011).

⁵² Las mujeres emprendedoras engloban hasta un tercio de todas las empresas de la economía formal del mundo. Sin embargo, la mayoría de las que se encuentran en economías en desarrollo y en transición son microempresas o empresas muy pequeñas. Para consultar formas específicas de apoyar a las mujeres emprendedoras, véase: OIT: *Desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer: Alentar a las mujeres emprendedoras para que generen desarrollo y puestos de trabajo* (Ginebra, 2014).

-
- la **formalización** de las empresas y los trabajadores de sectores clave, como la agricultura, la silvicultura, la pesca, la gestión de residuos y el reciclaje, y la construcción ⁵³.

iii) Principios y pertinencia de las normas internacionales del trabajo

- 103.** En las conclusiones de 2007 sobre la promoción de las empresas sostenibles se hacía hincapié en la necesidad de garantizar que los recursos humanos, financieros y naturales se combinen de manera equitativa para lograr una innovación sostenible y un aumento de la productividad y atender otras necesidades de desarrollo de la empresa. Asimismo, se exigían nuevas formas de cooperación con el fin de garantizar una máxima calidad de la vida presente y futura y del empleo y, al mismo tiempo, preservar la sostenibilidad del planeta.
- 104.** La gestión responsable del medio ambiente es una de las 17 condiciones para la creación de un entorno favorable a las empresas sostenibles, establecidas en las conclusiones de 2007. En ellas se recomendaba el uso de incentivos y reglamentaciones fiscales, incluidos los procedimientos de contratación pública, para promover pautas de consumo y producción que sean compatibles con las exigencias del desarrollo sostenible. A nivel de la empresa, la sostenibilidad significa también el reconocimiento del impacto sobre el medio ambiente natural. Por consiguiente, las empresas sostenibles deberían innovar y adoptar tecnologías apropiadas que sean respetuosas con el medio ambiente.
- 105.** En las conclusiones de la OIT relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo, adoptadas en 2015, se pone también de relieve la importancia de la sostenibilidad ambiental de las MIPYME y de la transición justa a una economía baja en carbono para estas empresas y sus trabajadores.
- 106.** La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), guarda relación directa con la formalización de las empresas que producen bienes y servicios ambientales y con aquellas que tienen un impacto ambiental importante.
- 107.** Los convenios de la OIT que tratan, entre otros asuntos, la inspección del trabajo, las cláusulas de trabajo y la representación de los trabajadores pueden ser, en términos más generales, instrumentos eficaces a la hora de abordar las condiciones ambientales en el lugar de trabajo y la forma en que inciden sobre la fuerza de trabajo la introducción de la tecnología y las medidas para aumentar la eficiencia de los recursos y cambiar los modelos empresariales.

iv) Línea de acción recomendada

- 108.** Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían:
- a) potenciar la resiliencia de las empresas, en particular de las MIPYME, para evitar la interrupción de la actividad económica y la pérdida de activos, puestos de trabajo e ingresos. Las políticas y los planes nacionales de adaptación al cambio climático y de preparación para los casos de desastre deberían confeccionarse en estrecha

⁵³ La creación de cooperativas puede ser una herramienta para facilitar la formalización, sobre todo en la agricultura y la gestión de residuos, al contribuir a establecer precios más justos y facilitar a los miembros el acceso a conocimientos prácticos, equipos, información y financiamiento, entre otros factores. Se pueden consultar ejemplos del éxito de cooperativas agrícolas dedicadas a la producción orgánica en OIT e IIEL: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades para el trabajo decente y la inclusión social en una economía verde*, op. cit.

colaboración con las asociaciones empresariales, para desarrollar infraestructuras resistentes a los efectos del cambio climático y promover la difusión de información y la suscripción de seguros en el contexto de la preparación para casos de desastre;

- b) crear marcos normativos y no normativos y un entorno propicio en los que se preste especial atención a la asistencia a las MIPYME (cooperativas y empresarios inclusive) en el proceso de transición; el contexto regulador debería basarse en las evaluaciones y el diálogo social, en consonancia con las conclusiones de 2007;
- c) aportar información y asesoramiento específicos sobre las prácticas verdes en la empresa, la innovación ecológica y los sistemas de regulación, y sobre la manera de lograr la conformidad con los parámetros establecidos (con especial atención a las MIPYME), utilizando formatos de fácil acceso, como conjuntos de herramientas de uso sencillo;
- d) en relación con las empresas existentes, brindar apoyo técnico, asesoramiento y servicios para establecer sistemas de gestión y de conformidad ambiental; y en cuanto a las nuevas empresas de tecnología verde, llevar a cabo campañas de sensibilización y educación para fomentar el espíritu empresarial ecológico y proporcionar apoyo técnico, asesoramiento y servicios;
- e) brindar asistencia a los directivos y los trabajadores en el proceso de reestructuración encaminado a abandonar la actividad que entraña un nivel elevado de emisiones de carbono, de contaminación y de consumo de recursos; dicho apoyo debería comprender la aplicación de mecanismos de transferencia tecnológica;
- f) ofrecer incentivos financieros (subvenciones, préstamos a bajo interés e incentivos fiscales) a las empresas que adopten prácticas ecológicas y medidas de eficiencia energética, y también a la inversión en tecnologías verdes; asimismo, recurrir de forma exhaustiva a la contratación pública para promover los productos y servicios sostenibles, y permitir el acceso de las MIPYME a fin de que puedan convertirse en proveedores en el sector de las compras públicas, y
- g) establecer programas focalizados en sectores en los que una proporción significativa de las empresas y los trabajadores son informales; en este contexto, la utilización del modelo cooperativo puede resultar una herramienta eficaz para la formalización⁵⁴.

109. En consonancia con las demás políticas para una transición justa, los gobiernos y los interlocutores sociales deberían:

- a) ofrecer oportunidades de formación encaminadas a la reconversión y el perfeccionamiento (también para los trabajadores afectados por la reestructuración) y un aprendizaje inicial en prácticas empresariales ecológicas y en tecnologías e innovaciones respetuosas del medio ambiente;
- b) proporcionar criterios de mercado claros y estables, como precios, la introducción de etiquetas ecológicas, certificaciones específicas para los distintos sectores y otros galardones relacionados con los negocios «verdes», y la contratación pública ecológica;

⁵⁴ S. M. Dias: *Overview of the legal framework for inclusion of informal recyclers in solid waste management in Brazil*, WIEGO, nota de política num. 6 (Cambridge, Massachusetts, 2011).

-
- c) aportar apoyo financiero y técnico a las empresas que llevan a cabo actividades de investigación y desarrollo en el campo de las tecnologías verdes, y prestar apoyo a la creación y la incubación de conglomerados;
 - d) tomar en consideración la posibilidad de dirigir medidas de apoyo a las empresas que se enfrentan a la reestructuración, y
 - e) promover la cooperación institucionalizada en el lugar de trabajo fomentando una cultura de diálogo, la puesta en común de conocimientos y el asesoramiento mutuo, para aumentar la eficiencia de los recursos, reducir los desechos y aplicar tecnologías y métodos de trabajo limpios y seguros que mejoren la calidad del empleo.

3.7. Políticas en materia de competencias

i) ***Finalidad y objetivos para una transición justa***

- 110.** Para llegar a buen puerto, la ecologización de la economía debe centrarse en el desarrollo de competencias profesionales. De hecho, su escasez constituye un escollo importante de cara a la transición⁵⁵. En este proceso hacia la energía sostenible, la inadecuación de las competencias genera sobrecostos, retrasos en los proyectos, anulaciones y defectos en las instalaciones⁵⁶. Sin trabajadores calificados y empresas competentes, el paso a una economía más verde no será ni técnicamente factible, ni económicamente viable. Por ello, es importante prever las necesidades y evitar la escasez de competencias, además de asegurar su desarrollo en el marco de estrategias globales a favor del empleo.
- 111.** Las medidas que tienen por objeto desarrollar competencias en apoyo del espíritu empresarial, la resiliencia, la innovación en las empresas — incluidas las MIPYME — y la transición hacia prácticas sostenibles son factores fundamentales para el éxito de la transición.
- 112.** El acceso a una formación técnica y profesional adecuada ayuda a los trabajadores a desarrollar las competencias que necesitan para acceder a nuevos tipos de empleos o para trabajar con nuevos materiales, procedimientos y tecnologías en los puestos que ya ocupan.
- 113.** Los sistemas de educación y formación deberían concebirse de manera que respondan a las necesidades de diferentes grupos, como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores vulnerables y los trabajadores de zonas rurales, y les permitan contribuir a la diversificación económica y el empoderamiento económico rural, y al mismo tiempo beneficiarse de ellos. De igual modo, los programas de capacitación deben orientarse a los trabajadores desplazados y a aquéllos que han perdido su trabajo como consecuencia de la ecologización, a fin de asegurar su rápida reincorporación al mercado laboral.
- 114.** En resumen, las principales metas de un marco propicio que vincule la creación de competencias profesionales con los objetivos en materia de productividad, empleo, desarrollo y trabajo decente son:

⁵⁵ O. Strietska-Ilina y otros, *op. cit.*

⁵⁶ IRENA: *Renewable energy and jobs, op. cit.*; e Institute for Research on Labor and Employment: *California workforce education and training needs assessment for energy efficiency, distributed generation, and demand response* (Universidad de California, Berkeley, 2011).

-
- armonizar la formación con la demanda de competencias profesionales en el mercado laboral;
 - ayudar a los trabajadores y las empresas a adaptarse a los cambios, facilitando así el paso de actividades en declive o de baja productividad a actividades en auge y de mayor productividad, a través de la readaptación profesional y el aprendizaje permanente, y
 - construir y mantener competencias de cara a las necesidades futuras del mercado de trabajo, centrándose en la función estratégica que cumplen la educación y las políticas de formación a la hora de desencadenar y potenciar continuamente la innovación, el desarrollo empresarial, el cambio tecnológico y la competitividad ⁵⁷.

ii) Carácter de los instrumentos de política

- 115.** Si bien en una economía más verde surgirán algunas ocupaciones nuevas, en casi todos los casos se requerirán nuevas competencias en los empleos existentes y se producirán cambios en la demanda de ocupaciones.
- 116.** Para evitar la escasez de competencias, hay que prever las necesidades e integrar el desarrollo de destrezas en las políticas generales sobre el medio ambiente, sectoriales, industriales, tecnológicas, de desarrollo y laborales ⁵⁸.
- 117.** La educación y la formación para los empleos verdes presuponen que previamente se adopte un enfoque basado en el aprendizaje integral permanente. Las políticas nacionales en materia de empleo y de adquisición de competencias deben incorporar la educación orientada a crear conciencia ambiental a estrategias coherentes sobre capacidades laborales que se establezcan, con el propósito de preparar a los trabajadores, en particular a aquéllos que son vulnerables a los desplazamientos.
- 118.** Es fundamental que se efectúe un diseño global, coherente y coordinado de las políticas a fin de evitar que se produzcan períodos de déficits graves de competencias profesionales, de facilitar la capacidad de los proveedores de formación y educación y sus alumnos para predecir la demanda futura de competencias, de asegurar la conservación de los trabajadores calificados proporcionándoles empleo estable y de paliar los costos del ajuste, que pueden ser considerables tanto a nivel económico como social ^{59, 60}.

⁵⁷ OIT: *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, 2008.

⁵⁸ Con este fin, las empresas, los sindicatos y las autoridades públicas de Bruselas establecieron conjuntamente el Centro de Referencia Profesional para la Construcción, en el cual se hace alusión a la construcción ecológica, la renovación y el reequipamiento. Véase Centre de Référence professionnelle bruxellois pour le secteur de la Construction, en <http://www.cdr-brc.be/fr/default.asp>.

⁵⁹ OIT: *Transición a una economía mundial más verde – El desafío de las competencias laborales*, Competencias para el empleo – Orientaciones de política (Ginebra, 2011).

⁶⁰ En Francia existe un buen ejemplo de acción coordinada, en el que se combinaron enfoques propuestos por las autoridades de nivel superior (como el *Plan Bâtiment Grenelle* del Gobierno), con enfoques originados en las bases (como la *Alliance Villes Emploi* propuestas por las autoridades comunales) en 2008. Véase M. Establie D'Argencé, S. Herold y H. Le Marois: «Lessons from the

-
- 119.** Es importante que haya coordinación no sólo en el plano nacional, sino también a nivel de la empresa. Debe también haber una interacción firme entre el mundo del trabajo y el de la educación y la formación ⁶¹. Por otro lado, para consolidarse, los sistemas de educación y formación de tipo técnico y profesional deben contar con la participación de la industria y de los sindicatos ⁶².
- 120.** Los países deben reforzar sus conocimientos especializados y la adquisición de competencias laborales a nivel local en sectores de vital importancia para la economía verde ⁶³. En el caso de las comunidades rurales, ello es primordial con miras a poder beneficiarse de las alternativas que ofrece la ecologización ⁶⁴. Además de los esfuerzos a nivel nacional, la cooperación internacional puede también desempeñar una función destacada ⁶⁵.
- 121.** Los programas de formación deben orientarse a los trabajadores desplazados y a los grupos desfavorecidos del mercado de trabajo, concretamente, proporcionándoles asistencia y un trato preferencial con miras a asegurar su acceso a nuevos empleos verdes de calidad. Asimismo, debería prestarse especial atención a los trabajadores poco calificados que puedan ser readmitidos, con el fin de conseguir que participen de forma conveniente en la formación.
- 122.** Las competencias básicas necesarias de cara a la empleabilidad son aquéllas de amplia utilidad, y no las vinculadas a profesiones o tecnologías específicas. Comprenden capacidades en los campos de la alfabetización, la aritmética, el liderazgo, el trabajo en equipo, la comunicación y el pensamiento sistémico, así como en los ámbitos de la ciencia,

project ‘Employment Centres and Sustainable Development’ in France», en OCDE y CEDEFOP, *op. cit.*

⁶¹ En la India, el Gobierno y las empresas instauraron el Consejo Sectorial de Capacidades para los Empleos Verdes, en mayo de 2015. Sus tareas inmediatas son proporcionar capacitación y acreditar a las organizaciones de formación en el sector solar, y elaborar un plan integral de desarrollo de competencias para los próximos diez años. Véase *The Economic Times* (India): «Government to train 50,000 people to become solar professionals», 28 de mayo de 2015.

⁶² En España, el Centro Nacional de Energías Renovables (CENER) y el Centro de Referencia Nacional en Energías Renovables y Eficiencia Energética (CENIFER) se dedican a la investigación y el desarrollo y ofrecen formación a los trabajadores. OIT e IIEL: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades para el trabajo decente e inclusión social en una economía verde*, *op. cit.*

⁶³ Este es uno de los objetivos del Plan Nacional de Acción y de Políticas de Energía Renovable de Malasia, creado en abril de 2010. Véase IRENA: *Renewable energy and jobs*, *op. cit.* La voluntad de Sudáfrica de crear una industria nacional de energía renovable se apoya en la acción de desarrollo de competencias laborales que lleva a cabo el nuevo Centro Africano de Tecnología basada en la Energía Renovable (SARETEC). Véase C. Early: «South Africa: Investing in people to make wind work», en *Wind Power Monthly*, 23 de agosto de 2012.

⁶⁴ En Bangladesh, los cursos de formación profesional han constituido un eje del programa de microcrédito destinado a los sistemas solares en hogares de las zonas rurales. D. C. Barua: «Financial and social benefits of building energy lending program: Bangladesh success story», trabajo presentado en el marco del premio Zayed Future Energy Prize, Abu Dhabi, 20 de enero de 2014.

⁶⁵ En Alemania, el Centro de Formación sobre Energías Renovables (BZEE) ofrece diversos módulos estandarizados a técnicos en energía eólica. De las cerca de entre 3 500 y 4 000 personas que han recibido formación desde el año 2000, alrededor de un 30 por ciento procedían de otros países. Asimismo, la Alianza de Formación Mundial del BZEE abarca 29 centros de formación en 12 países.

la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Estas competencias generales están relacionadas con la aptitud de los trabajadores para aprender, por lo que inciden en su capacidad de adaptación y movilidad profesional. La formación inicial y continua brinda oportunidades para adquirir competencias en estos ámbitos.

- 123.** En el contexto de las medidas de reestructuración, los cursos cortos y específicos vinculados directamente con ocupaciones concretas han resultado ser un método útil para la reconversión de los trabajadores y el perfeccionamiento de sus competencias laborales. La capacidad de los trabajadores para beneficiarse de tales oportunidades de capacitación no sólo depende de su grado de disposición a adquirir nuevas destrezas, sino también de sus posibilidades para dedicar tiempo a la formación.
- 124.** Sin embargo, la formación no es la única medida necesaria para facilitar la transición en un marco de ajustes estructurales. Lo ideal es que los mecanismos de reestructuración de la fuerza de trabajo se apoyen en un sistema de información del mercado de trabajo que funcione correctamente, dispongan de servicios de empleo público eficientes y sean reforzados por sistemas de protección social y por mecanismos institucionales para el diálogo social.

iii) Principios y pertinencia de las normas internacionales del trabajo

- 125.** Las políticas de desarrollo de competencias profesionales forman parte de estrategias globales para impulsar el empleo que se centran en las políticas industriales, sectoriales, comerciales y de inversión, y en la transición al desarrollo sostenible.
- 126.** Las disposiciones de los siguientes instrumentos y documentos de política de la OIT comprenden diversos aspectos relacionados con el desarrollo de las competencias laborales:

Normas internacionales del trabajo:

- Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y la Recomendación, 2004 (núm. 195), que lo complementa
- Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140)

Documentos de política:

- *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*⁶⁶
- *Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado: Estrategia de formación del G-20*
- *Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el empleo*⁶⁷

⁶⁶ OIT: *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

⁶⁷ OIT: *Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el empleo*, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

127. Estos instrumentos y documentos reconocen la importancia del desarrollo de capacidades en la perspectiva de gestionar con eficacia los numerosos factores de cambio en las economías y los mercados de trabajo, es decir, tratan la cuestión de las competencias profesionales necesarias para aprovechar las oportunidades que se presenten y reducir los efectos negativos de modo que se facilite el ajuste.

128. El cambio climático y la transición a la economía verde constituyen uno de los motores del cambio a nivel mundial ⁶⁸. En las conclusiones de 2008 se afirmaba que «Los gobiernos y los interlocutores sociales deben trabajar en el marco del diálogo social para formular programas nacionales, regionales e internacionales de desarrollo de las competencias idóneos para promover la integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible».

iv) Línea de acción recomendada

129. Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían:

- a) coordinar las inversiones en la economía verde con políticas de desarrollo de competencias, medidas de financiación y la formación de docentes;
- b) sintonizar la oferta y la demanda de capacidades previendo las necesidades futuras al respecto, obteniendo información del mercado laboral y desarrollando las competencias básicas;
- c) considerar que la identificación y la previsión sistemáticas de la evolución de las necesidades de competencias y la revisión de los perfiles de competencias laborales y los programas de capacitación constituyen una prioridad por excelencia a nivel de las políticas, y asignar recursos para ello;
- d) participar en el diálogo social a fin de crear instituciones y sistemas de formación en el mercado de trabajo que respondan de forma apropiada a la situación, y coordinar las necesidades de las partes interesadas en todas las etapas del desarrollo y la aplicación de las políticas en materia de educación y competencias;
- e) velar por la igualdad de acceso a oportunidades para adquirir competencias laborales a grupos como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores que deben ser redistribuidos (también a nivel internacional), así como a los propietarios y trabajadores de MIPYME, poniendo a su disposición servicios de formación específicos en los que se asegure la conveniencia del momento y de la duración, y facilitando el acceso de los alumnos con responsabilidades familiares a servicios de guardería;
- f) fomentar la adquisición tanto de destrezas generales como de competencias en el campo de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, en el contexto de los programas de estudio para la formación básica y el aprendizaje a lo largo de la vida;
- g) hacer posible la formación en el empleo y la experiencia práctica en el marco del proceso de capacitación, con el fin de aumentar la empleabilidad de los diplomados y la adecuación de la formación para el mundo del trabajo;

⁶⁸ PNUMA y otros: *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, 2008); y O. Strietska-Ilina y otros, *op. cit.*

-
- h) promover las competencias genéricas mediante la certificación de perfiles de competencias para empleos verdes;
 - i) fomentar el aprendizaje *inter pares* entre las empresas y los trabajadores, con miras a difundir prácticas sostenibles y el uso de las nuevas tecnologías verdes, y
 - j) ayudar a las empresas, sobre todo a las MIPYME, en su compromiso con los gobiernos y los proveedores de formación en lo que respecta a la mejora de la gestión y de las competencias de su fuerza de trabajo actual, de la previsión de los perfiles profesionales y de las capacidades que se buscarán en el futuro, y la adquisición por parte de los trabajadores de competencias transferibles que les permitan encontrar empleo.

3.8. Políticas de seguridad y salud en el trabajo

i) **Finalidad y objetivos para una transición justa**

- 130.** Garantizar que en una economía verde los empleos sean seguros y saludables para los trabajadores y las comunidades donde viven entraña a la vez desafíos y oportunidades, así como múltiples aspectos que deben tenerse presentes. Por ejemplo, el cambio climático y la creciente escasez de recursos provocan un incremento de los riesgos profesionales para numerosos grupos de trabajadores, el aumento de las temperaturas conduce a mayores niveles de estrés por calor en la agricultura y otras ocupaciones al aire libre, y la disminución de la pesca costera obliga a los pescadores a faenar en mares más peligrosos.
- 131.** Por otra parte, los esfuerzos para reparar los daños provocados por materiales nocivos que fueron usados de forma generalizada en fases tecnológicas anteriores pueden acarrear mayores riesgos para los trabajadores, como la exposición al amianto o a productos químicos orgánicos nocivos en los sistemas de refrigeración y las instalaciones eléctricas durante la renovación de edificios.
- 132.** Al mismo tiempo, la transición hacia empleos verdes supone también ventajas en cuanto a la seguridad y salud en el trabajo. Por ejemplo, el paso de la energía basada en el carbono a la energía renovable conduce a una menor extracción de carbón, lo cual reduce la exposición a una amplia gama de riesgos, entre los que figuran incendios y explosiones, y materiales peligrosos, como el polvo de sílice y el mercurio.
- 133.** En general, los empleos verdes conllevan también algunos de los riesgos en materia de SST que están presentes en los lugares de trabajo convencionales. Por ejemplo, en un sector como la construcción, los edificios convencionales y los ecológicos llevan aparejado un trabajo muy similar. Asimismo, es conocido el uso de sustancias peligrosas (y en ciertos casos, el trabajo en condiciones peligrosas) en las industrias eléctrica, electrónica y de semiconductores, las cuales proporcionan componentes fundamentales para los productos de energía renovable, como paneles solares, y para los equipos de eficiencia energética. Por otro lado, algunos tipos de empleos verdes requieren combinaciones de destrezas tradicionales, lo que da lugar a nuevos perfiles de riesgo en materia de SST. En la instalación de calentadores solares de agua, por ejemplo, se necesita combinar las competencias de techadores, fontaneros y electricistas ⁶⁹.

⁶⁹ Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (UE-OSHA): «Seguridad y salud de los trabajadores en los empleos ‘verdes’», en <https://osha.europa.eu/es/emerging-risks/green-jobs>.

-
- 134.** Por otra parte, es necesario ser consciente de los riesgos nuevos y emergentes, y prever su aparición. Los cambios que se efectúen en el entorno de trabajo para favorecer una economía más verde pueden generar nuevos riesgos vinculados a la introducción de nuevas tecnologías, el uso de nuevos materiales y procedimientos de trabajo, o cambios en la organización del trabajo en sí.
- 135.** Si se acelera la cadencia de los cambios tecnológicos en el proceso dirigido a una economía más verde surgen desafíos difíciles de prever, pues se produce un aumento del alcance de los nuevos materiales y procedimientos antes de que se hayan establecido las normas de SST apropiadas. La formación profesional tiene, pues, que seguir el ritmo de la expansión de la economía verde, con el fin de evitar que los déficits de capacidades se traduzcan en riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores sin experiencia ⁷⁰. Si se combinan enfoques políticos, administrativos, técnicos y normativos será posible asegurar unos niveles adecuados de seguridad y salud en el trabajo.

ii) *Carácter de los instrumentos de política*

- 136.** Es fundamental evaluar y prever los peligros y riesgos profesionales de la economía verde con el fin de evitar o reducir los posibles conflictos entre los objetivos de ecologización y las inquietudes con respecto a la SST, así como la incertidumbre en cuanto a los efectos que tiene en el ciclo de vida la exposición a nuevos materiales potencialmente peligrosos en el lugar de trabajo.
- 137.** En el contexto de la formulación de políticas a nivel nacional, uno de los principales desafíos viene dado por la necesidad de mejorar y actualizar continuamente las normas en materia de SST, y de organizar inspecciones laborales adecuadas para asegurar su cumplimiento. A fin de mejorar las condiciones de trabajo, la inspección laboral y las medidas de aplicación de la normativa deben ir acompañadas de información adecuada y de directrices para establecer prácticas en el lugar de trabajo que sean seguras, saludables y ambientalmente eficaces. En este sentido, las instrucciones en materia de seguridad y salud constituyen un elemento capital de toda formación profesional.
- 138.** Si bien la ecologización de la economía podría representar una oportunidad para crear sinergias entre los aspectos ambientales, por un lado, y el trabajo, la salud y la seguridad, por otro, la supervisión de los lugares de trabajo ecológicos que se encuentran dispersos plantea dificultades como: el aumento de la subcontratación, sobre todo entre las micro y pequeñas empresas; la necesidad de capacitación adecuada para los trabajadores en el área de las nuevas tecnologías verdes y los procedimientos de trabajo; y los retos y oportunidades que lleva consigo una mayor automatización ⁷¹.

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ En un estudio de 2013 realizado por el Observatorio Europeo de Riesgos de la EU-OSHA: *Green jobs and occupational safety and health: Foresight on new and emerging risks associated with new technologies in green jobs by 2020* [resumen en español: Empleos verdes y seguridad y salud en el trabajo: Estudio prospectivo sobre los riesgos nuevos y emergentes asociados a las nuevas tecnologías en 2020] se valoraron los principales motores contextuales y se desarrollaron diversas hipótesis en relación con los empleos verdes, a fin de explorar los desafíos en materia de SST hasta el año 2020. Se llevó a cabo una evaluación de las energías renovables; la transmisión, la distribución y el almacenamiento de electricidad; la construcción y renovación de edificios; el transporte; el tratamiento de residuos; una variedad de tecnologías de fabricación; y nanotecnologías y nanomateriales.

-
- 139.** Por lo general, las medidas preventivas, el control de los peligros y la evaluación de los riesgos deben realizarse a nivel de empresa ⁷².
- 140.** La formalización de los trabajadores en la economía informal es un objetivo clave de política. En sectores como la gestión de residuos o la construcción, por ejemplo, los trabajadores que no están sindicados ni organizados en modo alguno y que pueden carecer de reconocimiento son susceptibles de encontrarse expuestos a riesgos laborales más importantes que en otros casos. Las políticas destinadas a formalizar a los trabajadores y las empresas deberían, pues, incluir mejoras en la seguridad y la salud en el trabajo ⁷³.
- 141.** La seguridad y la salud son elementos que deberían estar integrados en el diseño, las adquisiciones y contratos, la actividad, el mantenimiento, la utilización, la reutilización y el reciclaje. El primer paso podría ser la incorporación de los aspectos de seguridad y salud a los sistemas de certificación ecológica existentes y la aplicación de las normas de calidad del empleo en los sectores verdes.
- 142.** Es esencial que en los sistemas de seguridad y salud a nivel de la empresa haya representantes electos de los trabajadores, con miras a mejorar los resultados y disponer de posibilidades para establecer importantes sinergias con la gestión ambiental.
- 143.** Las numerosas normas de la OIT sobre salud y seguridad y gobernanza revisten especial importancia a la hora de mostrar cómo los empleos verdes pueden convertirse en ejemplos de lugares de trabajo más seguros y decentes. La atención que se ha de prestar a la seguridad y la salud en el proceso de transformación de las economías y los lugares de trabajo puede constituir un importante motor para impulsar la aplicación más amplia de las normas internacionales del trabajo mediante la integración de medidas de sensibilización y de regulación, el diálogo social y la negociación colectiva, la inspección del trabajo y la responsabilidad social corporativa.

iii) Principios y pertinencia de las normas internacionales del trabajo

- 144.** Las normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo proporcionan orientaciones esenciales para que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores puedan crear un ambiente de trabajo seguro y saludable. Las normas fundamentales de la OIT son muy pertinentes a la hora de prever, identificar, evaluar y controlar los peligros y riesgos — ya sean éstos conocidos o nuevos — que acarrearán las tecnologías y los empleos verdes ⁷⁴. Estas normas se aplican tanto a la ecologización de las industrias y los empleos existentes como de los nuevos.
- 145.** Si bien los convenios en materia de SST se utilizan principalmente para proteger la salud humana, algunos sirven también para proteger el medio ambiente. Éstos poseen una dimensión preventiva y se rigen por el principio de precaución en casos en que las acciones humanas tienen un impacto en el medio ambiente y en la salud de las personas, sobre todo cuando las consecuencias de tales acciones pueden ser impredecibles.

⁷² OIT: *Promover la seguridad y la salud en una economía verde* (Ginebra, 2012).

⁷³ Véase, por ejemplo, el sistema nacional de certificación de calificaciones profesionales de Sri Lanka (NVQ) (OIT: *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, op. cit.).

⁷⁴ OIT: *Promover la seguridad y la salud en una economía verde*, op. cit.

-
- 146.** Las normas laborales, los códigos de prácticas y las directrices de la OIT que revisten interés particular para abordar los peligros y los riesgos profesionales derivados de las tecnologías y los empleos verdes son, entre otras ⁷⁵:
- el Convenio (núm. 155) y la Recomendación (núm. 164) sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981
 - el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981
 - la Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194)
 - el Convenio (núm. 161) y la Recomendación (núm. 171) sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985
 - el Convenio (núm. 187) y la Recomendación (núm. 197) sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006
 - el Convenio (núm. 170) y la Recomendación (núm. 177) sobre los productos químicos, 1990
 - el Convenio (núm. 174) y la Recomendación (núm. 181) sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993
 - el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en la utilización de sustancias químicas en el trabajo (1993)
 - las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (ILO-OSH 2001)*
- 147.** Existen otras normas y directrices que revisten importancia para sectores específicos. En la industria del desguace de buques se trata del Convenio Internacional de Hong Kong sobre el reciclaje seguro y ambientalmente racional de buques (Organización Marítima Internacional, 2009) y el documento *Seguridad y salud en el desguace de buques: directrices para los países asiáticos y Turquía* (OIT, 2004). En la agricultura, son el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184) y la Recomendación (núm. 192) que lo complementa, y la publicación *Ergonomic checkpoints in agriculture* (OIT, 2012). En el sector forestal, se aplican el repertorio de recomendaciones prácticas *Seguridad y salud en el trabajo forestal* (OIT, 1998) y las *Directrices sobre la inspección del trabajo en la silvicultura* (OIT, 2005). En el sector de la construcción, se trata de las siguientes normas de la OIT: el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167) y la Recomendación (núm. 175) que lo complementa; el repertorio de recomendaciones prácticas *Seguridad y salud en la construcción* (OIT, 1992); el Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162) y la Recomendación (núm. 172) que lo complementa, y el repertorio de recomendaciones prácticas *Seguridad en la utilización del amianto* (OIT, 1984).
- 148.** En lo que concierne a la contaminación atmosférica, el artículo 3 del Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148), aborda en concreto la contaminación del aire por sustancias que sean nocivas para la salud o entrañen cualquier otro tipo de peligro. Otro instrumento que trata directamente temas ambientales es el Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170). En su

⁷⁵ *Ibíd.*

artículo 14, en particular, se aborda la manipulación y la eliminación de productos químicos peligrosos y los recipientes de manera que se reduzcan al mínimo los riesgos para el medio ambiente.

- 149.** El Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174), y la Recomendación (núm. 181), que lo complementa tienen por objeto proteger a los trabajadores, el público en general y el medio ambiente frente al riesgo de accidentes industriales mayores, en particular mediante la prevención de aquellos en los que hayan estado presentes sustancias peligrosas, y limitando las consecuencias de dichos accidentes ⁷⁶.
- 150.** Por otra parte, los distintos sistemas de certificación verde podrían dar respuesta a las inquietudes relativas a la SST. Los sindicatos han defendido con éxito la inclusión de las normas internacionales del trabajo, en particular las relativas a la SST, en los sistemas de certificación forestal sostenible para proteger los derechos de los trabajadores.
- 151.** Es fundamental que se efectúen inspecciones del trabajo eficaces a fin de asegurar la aplicación y el cumplimiento de la legislación laboral en el campo de la seguridad y salud en el trabajo, entre otras áreas. La importancia que revisten las inspecciones del trabajo se ha puesto de manifiesto en los dos convenios al respecto: el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), que ha sido ratificado por más de 130 países, y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), que cuenta con más de 40 ratificaciones ⁷⁷.

iv) Línea de acción recomendada

- 152.** Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían ⁷⁸:
- a) evaluar los nuevos peligros o su intensificación para la SST, como consecuencia del cambio climático, la escasez de recursos o las tecnologías e inversiones verdes, y establecer medidas de prevención;
 - b) adaptar o, en caso necesario, crear normas de SST orientadas a las tecnologías verdes, los procedimientos de trabajo y los nuevos materiales, mediante una combinación de leyes, buenas prácticas dictadas por los sectores industriales y campañas de sensibilización;
 - c) adoptar y llevar a la práctica normas laborales y ambientales aplicables, y supervisar su cumplimiento mediante inspecciones de trabajo, entre otros medios;

⁷⁶ L. Olsen: *The employment effects of climate change and climate change responses: A role for international labour standards?*, Global Union Research Network, documento de discusión núm. 12 (Ginebra, OIT, 2009).

⁷⁷ OIT: «Inspección del trabajo», en <http://ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--es/index.htm>.

⁷⁸ Adaptación de EU-OSHA: *Green jobs and occupational safety and health: Foresight on new and emerging risks associated with new technologies by 2020* (Luxemburgo, 2013) [resumen en español: *Empleos verdes y seguridad y salud en el trabajo: Estudio prospectivo sobre los riesgos nuevos y emergentes asociados a las nuevas tecnologías en 2020*] y de Silicon Valley Toxics Coalition (SVTC): *2014 Solar Scorecard* (San Francisco, 2014).

-
- d) favorecer una mayor coherencia de las políticas y una colaboración más estrecha entre los organismos encargados de la salud y el medio ambiente en el trabajo, en lo que concierne a la regulación y la ejecución;
 - e) formular, adoptar y revisar periódicamente una política nacional coherente relativa a la protección de los trabajadores, la población y el medio ambiente, contra los riesgos de accidentes mayores, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores;
 - f) utilizar las tecnologías de seguridad más eficaces que se encuentren disponibles y atribuir a la autoridad nacional competente el derecho a suspender cualquier actividad que presente una amenaza inminente de accidente importante ⁷⁹;
 - g) incentivar a las empresas para que lleven a cabo estudios destinados a entender mejor la diversidad de riesgos para la SST a lo largo del ciclo de vida de los productos, las tecnologías y los empleos, y utilizar este conocimiento para incrementar la transparencia en el lugar del trabajo con respecto a tales riesgos;
 - h) establecer comités de SST en el lugar de trabajo;
 - i) regular las empresas e incentivarlas para que reduzcan al mínimo y eliminen los materiales peligrosos de la cadena de suministro de productos y de los procedimientos de producción de tipo ecológico;
 - j) introducir leyes que contemplen una mayor responsabilidad de los productores con el fin de asegurar que las empresas asuman la debida responsabilidad con respecto al impacto de los procedimientos y productos ecológicos en la SST, desde la etapa de diseño hasta el final del ciclo de vida ⁸⁰;
 - k) incluir aspectos de SST en los programas de certificación de la sostenibilidad en ámbitos como la agricultura, la silvicultura y la construcción;
 - l) promover una formación adecuada sobre SST en los empleos verdes para los trabajadores (programas de capacitación profesional y programas de educación permanente y formación en materia de salud y seguridad) y para los empleadores, los miembros de los comités de seguridad y salud y los inspectores de trabajo;
 - m) abordar los efectos del trabajo informal en la SST y facilitar la transición hacia la economía formal en actividades relacionadas con la economía verde, como la recuperación y el reciclaje de materiales, a través de iniciativas de formación, capacitación, certificación y legislativas. En este contexto, los gobiernos deberían también plantearse facilitar la creación de cooperativas y otras formas de

⁷⁹ L. Olsen, *op. cit.*

⁸⁰ La ampliación de la responsabilidad de los productores (EPR) es un concepto que se ha llevado a la práctica en relación con una serie de productos de consumo en Europa y diversos países no europeos, si bien no se orienta específicamente a los productos en el ámbito de la economía verde. La mayoría de los paneles solares fotovoltaicos que se comercializan en Europa están amparados por un sistema EPR. Véase SVTC, *op. cit.*

organización de los trabajadores, utilizando marcos legales basados en la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) ⁸¹.

3.9. Políticas de protección social

i) *Finalidad y objetivos para una transición justa*

153. Sólo el 27 por ciento de la población mundial tiene acceso a una protección social adecuada, y más de la mitad no posee ninguna en absoluto ⁸². Esto significa que muchas comunidades y personas son muy vulnerables a adversidades externas, como las provocadas cada vez más a menudo por el cambio climático y la degradación ambiental. Entre las poblaciones sin amparo social figuran numerosos grupos altamente expuestos cuya capacidad para hacer frente y adaptarse a tales efectos es limitada.

154. No todas las industrias ni todos los trabajadores se beneficiarán de la transición hacia economías más respetuosas con el medio ambiente. El cambio climático y la escasez de recursos, así como los cambios estructurales impulsados por las políticas económicas, provocarán la pérdida de puestos de trabajo y de medios de vida en ciertas zonas. Las políticas utilizadas para hacer frente a estos problemas están enfocadas a limitar las emisiones de carbono y el uso excesivo de los recursos naturales, como los bosques o la pesca, y a veces hasta prohíben totalmente ciertas actividades económicas que se consideran perjudiciales para el medio ambiente. Para que la transición sea justa o, por lo menos, posible, las personas que se vean afectadas negativamente necesitan protección con el fin de mantener o adaptar sus medios de sustento, incluso en situaciones de desplazamiento de un país a otro.

155. La protección social para una transición justa puede proteger a las personas no sólo de los efectos de la degradación ambiental y el cambio climático, sino también de los efectos adversos de las políticas destinadas a mitigar las crecientes presiones de la actividad humana sobre los ecosistemas del planeta. Las sinergias entre la protección de los medios de sustento y el medio ambiente se pueden lograr a través de cuatro tipos de intervenciones:

- **Protección y restauración de los medios de sustento:** A la hora de crear resiliencia al cambio climático, los seguros contra la pérdida de ingresos y activos, como el seguro basado en índices climáticos para los cultivos agrícolas, pueden desempeñar un papel fundamental como complemento de un piso de protección social más amplio, en particular para los trabajadores por cuenta propia y los ocupados en MIPYME.
- **Sustitución del ingreso en épocas de transición:** Esta categoría incluye iniciativas destinadas a mitigar los efectos adversos que tienen en las personas las medidas encaminadas a facilitar la transición a métodos de producción y consumo más sostenibles. Cuando se produce una situación de riesgo para los empleos y los medios de sustento de personas que trabajan en industrias altamente contaminantes que

⁸¹ En el contexto de los residuos eléctricos, véase OIT: *Combatiendo la informalidad en la gestión de residuos eléctricos y electrónicos: el potencial de las empresas cooperativas* (Ginebra, 2014).

⁸² OIT: *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Ginebra, 2014) [resumen en español: *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*].

emiten niveles muy elevados de carbono y que consumen grandes volúmenes de recursos, la protección contra el desempleo puede proporcionar asistencia financiera a los afectados, mientras que la educación y la formación pueden ayudar a los trabajadores a acceder a nuevas industrias o a abrir sus propios negocios.

- **Compensación por ingreso que se deja de percibir o por los servicios ambientales prestados:** La gestión sostenible o la rehabilitación de recursos naturales, como los bosques, la fauna o los peces, pueden requerir que haya períodos en los que los recursos no sean explotados, a fin de permitir su recuperación. Pueden ser períodos que se inscriben en un ciclo anual (como los períodos de incubación de los peces), se extienden en un plazo de varios años (como la prohibición de la tala o de la caza) o bien son permanentes. Con el fin de proteger los recursos, a veces es necesario sustituir el ingreso de aquellos trabajadores que no pueden permitirse dejar de percibir ganancias.
- **Compensación por incremento de precios** de la energía o los recursos como consecuencia de las políticas fiscales u otras políticas ambientales basadas en el mercado. Los hogares con bajos ingresos gastan una proporción relativamente elevada de sus ingresos en energía y en bienes y servicios que llevan aparejados un elevado consumo de energía, como la alimentación o el transporte. Por este motivo, ellos se ven afectados de forma desproporcionada cuando se producen aumentos del precio de la energía. Prever una compensación para los segmentos de bajos ingresos de la población por dichos efectos es una medida que se puede integrar fácilmente en los sistemas de protección social.

156. En todos los casos, la existencia de un piso de protección social ofrece a los beneficiarios inscritos la posibilidad de usar los canales establecidos para el pago de las prestaciones, y constituye una excelente base para hacer frente a las adversidades económicas relacionadas con el medio ambiente o la política ambiental.

157. Las prestaciones de protección social son importantes no sólo para los trabajadores y sus familias, sino también para las comunidades en su conjunto. Al proporcionar atención médica, seguridad de ingresos y servicios sociales, los sistemas de protección social mejoran la productividad y contribuyen a la dignidad humana y el pleno respeto de los derechos humanos. Los sistemas de protección social promueven también la igualdad de género a través de la adopción de medidas para garantizar un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares y la igualdad de oportunidades en el mercado laboral. Para los empleadores y las empresas, los sistemas de protección social ayudan a mantener una fuerza de trabajo calificada y productiva capaz de adaptarse a los cambios. Por último, al prestar apoyo a raíz de una crisis económica, los sistemas de protección social sirven de estabilizador económico y social, contribuyendo así a asegurar la armonía social y patrones de desarrollo económico y de globalización más equitativos ⁸³.

158. En el contexto del trabajo informal, es particularmente importante que existan medidas de protección social. Algunas personas que desempeñan funciones esenciales para una economía más sostenible, como aquéllas que recogen desechos para la recuperación y el reciclaje de materiales, trabajan en condiciones precarias y peligrosas. La formalización puede generar, pues, importantes oportunidades para la inclusión social, la obtención de

⁸³ Pueden consultarse varios ejemplos fructíferos de políticas de protección social (en los sectores de la explotación forestal, la pesca y la minería del carbón) en OIT: *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, op. cit.

ingresos más altos y estables, la mejora de las condiciones de trabajo y el acceso a la atención médica y el bienestar social⁸⁴.

ii) **Carácter de los instrumentos de política**

159. Los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos en cada país con el objeto de prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Estas garantías deberían asegurar, como mínimo, que todos aquellos que lo necesiten tengan acceso a una atención de salud esencial y a la seguridad básica del ingreso. Por consiguiente, los pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos las garantías siguientes⁸⁵:

- el acceso a la atención de salud básica, incluida la atención de la maternidad;
- la seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualquiera de los demás bienes y servicios necesarios;
- la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e discapacidad, y
- la seguridad básica del ingreso para las personas de edad avanzada.

160. El acceso se puede proporcionar de distintas maneras, como a través de los sistemas contributivos y no contributivos, las transferencias de ingresos o los sistemas de garantía de empleo. Los programas específicos de obras públicas y los seguros contra los riesgos de desastre pueden complementar estas medidas⁸⁶, incluso en situaciones de desplazamiento de la población debido a los impactos del cambio climático, cuya complejidad aumenta al cruzar fronteras.

iii) **Principios y pertinencia de las normas internacionales del trabajo**

161. Las normas de la OIT sobre seguridad social prevén diferentes formas y grados de cobertura de la protección social en función de los diferentes sistemas económicos y etapas de desarrollo. En un mundo en proceso de globalización donde las personas están cada vez más expuestas a riesgos económicos planetarios, desastres naturales y ambientales, y a la

⁸⁴ Por ejemplo, Brasil ha puesto en marcha una combinación eficaz de políticas, como el reconocimiento jurídico de las cooperativas de recolectores de desechos y su integración en las políticas municipales de gestión de residuos. Véase OIT e IIEL: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades para el trabajo decente y la inclusión social en una economía verde*, op. cit.

⁸⁵ OIT: «Social protection floor», en <http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor>.

⁸⁶ El Programa de Protección Social Productiva de Etiopía es un programa de transferencias sociales basado en el empleo cuyos beneficiarios son personas en situación de inseguridad alimentaria que reciben pagos por participar en proyectos de obras públicas, como la creación de terrazas, la plantación de árboles, la recogida de agua y la irrigación. Véanse OIT: *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, op. cit., y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo del Canadá: «Project profile: Productive Safety Net Program 2013–2017», en <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb%5Ccpo.nsf/projEn/A035155001>.

escasez de recursos, una política nacional amplia de protección social puede constituir un verdadero amortiguador frente a muchos de los efectos sociales negativos de las crisis y los desastres.

162. Varios instrumentos de la OIT guardan relación con la protección social en la transición hacia economías más verdes:

- La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), aporta directrices para su creación, de conformidad con otras normas de seguridad social de la OIT.
- El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), establece la norma mínima en relación con el nivel (contributivo o no contributivo) de las prestaciones de la seguridad social y las condiciones para su concesión. Comprende las nueve ramas principales de la seguridad social: asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, accidente del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y prestaciones de supervivientes.
- Junto con el Convenio anterior, el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), prevé la protección de las personas que, pese a ser aptas para trabajar y estar disponibles para el trabajo, no logran obtener un empleo conveniente. Las disposiciones garantizan un ingreso que permite a los trabajadores y sus familiares preservar sus condiciones de vida hasta que se encuentre empleo⁸⁷.
- El Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), otorga determinados derechos y prestaciones de seguridad social a los trabajadores migrantes que se ven confrontados con el problema de la pérdida de los derechos a las prestaciones sociales de las que disfrutaban en su país de origen.
- La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), reconoce la falta de protección de los trabajadores en la economía informal y aporta directrices para mejorar su protección y facilitar la transición a la economía formal, particularmente en lo que respecta a la protección social.

iv) Línea de acción recomendada

163. Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían:

- a) establecer sistemas de protección social adecuados que proporcionen servicios de salud, seguridad de ingresos y servicios sociales, de conformidad con las normas de la OIT, también con el propósito de aumentar la resiliencia y de proteger a la población contra los efectos de las vulnerabilidades y adversidades de orden económico y ambiental;
- b) integrar la protección social en las medidas y respuestas de política a los desafíos ambientales para los casos de quienes probablemente se vean afectados de forma negativa, en particular las industrias y los trabajadores que son muy dependientes de los recursos naturales y se enfrentan a grandes cambios estructurales;

⁸⁷ L. Olsen, *op. cit.*

-
- c) promover el desarrollo y la expansión de mecanismos de protección social innovadores que puedan contribuir a compensar los impactos del cambio climático en los medios de subsistencia, los ingresos y los puestos de trabajo;
 - d) en particular, hacer uso de los sistemas de garantía del empleo y de las obras públicas que aumenten la resiliencia al cambio climático;
 - e) incorporar medidas de protección social adecuadas a las contribuciones nacionales en respuesta al cambio climático, como elemento esencial de las políticas de adaptación y mitigación de este fenómeno;
 - f) facilitar discusiones bilaterales sobre la portabilidad de los derechos de protección social en situaciones de desplazamiento transfronterizo como consecuencia de los efectos del cambio climático;
 - g) considerar la función y el uso de seguros frente a los desastres provocados por el clima, sobre todo en el caso de los agricultores y las MIPYME, y
 - h) promover mecanismos tripartitos que ayuden a determinar y comprender los desafíos que plantea el cambio climático y a formular medidas de protección social en respuesta a ellos.

3.10. Políticas relativas al mercado de trabajo

i) *Finalidad y objetivos para una transición justa*

- 164.** En muchos sentidos, la transición ecológica habrá de plantear desafíos semejantes a los de transiciones anteriores provocadas por revoluciones tecnológicas, la globalización y los cambios rápidos en los mercados de trabajo.
- 165.** La transición hacia una economía más ecológica implica, a la vez, la creación de puestos de trabajo y la transformación de muchos empleos y ocupaciones, así como el traslado de los trabajadores cuando cambian de empleo, empresa o sector económico⁸⁸. En este contexto, las políticas relativas al mercado de trabajo son fundamentales de cara a facilitar el ajuste y garantizar una transición equitativa para los trabajadores afectados negativamente por la reestructuración, así como para las comunidades expuestas al cambio climático (como los pequeños agricultores), y para los grupos de población perjudicados por políticas ecológicas⁸⁹. Estas políticas deberían asegurar que la eliminación gradual de las actividades nocivas para el medio ambiente no sólo constituya un paso adelante en esta esfera, sino que también ofrezca a las personas nuevas oportunidades de subsistencia y de carrera profesional, incluso en situaciones de migración forzada⁹⁰.
- 166.** En este contexto, es fundamental prever los cambios en la demanda y su incidencia en los perfiles ocupacionales y profesionales, utilizando información sobre el mercado laboral y sistemas de recopilación de datos adecuados, y manteniendo un diálogo social.

⁸⁸ OIT: *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, op. cit., párrafo 289.

⁸⁹ *Ibíd.*, párrafo 306.

⁹⁰ Comité de Empleo, Comisión Europea: *Towards a greener labour market; The employment dimension of tackling environmental challenges* (Bruselas, 2010).

-
- 167.** Los servicios de empleo desempeñan un papel importante a la hora de facilitar la transición de la fuerza de trabajo hacia ocupaciones más ecológicas y mejorar el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. Asimismo, las obras públicas y los programas de colocación de trabajadores tienen también un papel importante en este contexto.
- 168.** Disponer de servicios eficaces de empleo contribuye también a hacer frente a las desigualdades de género, pues éstos proporcionan asesoramiento e información que reflejan las preferencias y restricciones relativas al género.
- 169.** Cuando los servicios de empleo no reciben fondos suficientes y carecen del personal necesario para llevar a cabo intervenciones, o bien se encuentran sobre todo en zonas urbanas, la relación entre quienes buscan empleo y las vacantes suele establecerse de manera informal, a través de familiares, amigos y redes sociales. Por ello, es importante invertir en la creación de servicios públicos de empleo competentes ⁹¹, y mejorar la cantidad y calidad de los servicios dispensados, entre otras medidas, orientando a la fuerza de trabajo hacia ocupaciones y competencias ecológicas. Habida cuenta de sus limitados recursos y capacidad, es necesario que los servicios de empleo colaboren eficazmente con las agencias privadas de empleo y que éstas sean reguladas, con el fin de asegurar una transición justa.
- 170.** Los programas públicos de empleo y de garantía del empleo pueden ofrecer instrumentos de política adicionales para abordar el problema del desempleo y el subempleo durante los períodos de transición. En este contexto, se pueden restaurar y proteger la capacidad productiva de la tierra, construir infraestructura resistente capaz de adaptarse al cambio climático y los desastres naturales, y generar medios de vida y seguridad de los ingresos para los más vulnerables.
- 171.** Los subsidios salariales se pueden considerar como una medida para facilitar la transición a los sectores verdes. De hecho, los subsidios reducen los costos de la mano de obra y se pueden utilizar para impulsar la contratación de trabajadores vulnerables o desplazados, y de desempleados de larga duración. Ello permite ganar tiempo, de manera que los empleados subsidiados puedan encontrar un nicho en el mercado de trabajo y adaptarse a los constantes cambios que se producen en él ⁹². Sin embargo, la experiencia ha demostrado que estos subsidios deben orientarse adecuadamente y disponer de una clara estrategia de retirada, a fin de evitar que resulten ineficaces y generen dependencia y efectos de desplazamiento. Hay que decir también que los subsidios salariales requieren estructuras institucionales y jurídicas adecuadas.
- 172.** Las políticas activas del mercado de trabajo deben estar bien articuladas con las políticas en materia de competencias profesionales, las políticas sectoriales para la diversificación y los mecanismos de protección social. Éstos deberían aportar la seguridad de ingresos necesaria a las personas que se hallan en una fase de transición entre puestos de trabajo o a quienes se van a encontrar en situación de desempleo, centrándose particularmente en los trabajadores más vulnerables ⁹³. En los casos en que los trabajadores se enfrentan a grandes dificultades para adaptarse a los cambios estructurales debido a su edad o por tener una

⁹¹ S. Verick: «Labour market policies for development», en S. Cazes y S. Verick (coordinadores de la publicación): *Perspectives on labour economics for development* (Ginebra, OIT, 2013).

⁹² H. Robertson: *Wage subsidies to encourage the hiring of unemployment insurance claimants*, documentos de investigación, Ministerio de Recursos Humanos del Canadá, Política Estratégica, Sector de Investigación Aplicada (1994).

⁹³ Comité de Empleo, Comisión Europea, *op. cit.*

discapacidad, por ejemplo, deberían recibir prestaciones adecuadas en el marco del sistema de seguridad social.

ii) **Carácter de los instrumentos de política**

173. Las políticas relativas al mercado laboral comprenden una serie de mecanismos que tienen repercusiones en la oferta y la demanda de trabajadores, así como en la interacción entre estos dos parámetros ⁹⁴. Se trata de:

- la **asistencia para la búsqueda de trabajo** y otros servicios de empleo que ofrecen los servicios públicos y las agencias privadas, inclusive a los trabajadores desplazados dentro de su propio país o a otros países ⁹⁵;
- los **sistemas de formación** que constan de programas de capacitación profesional y en el curso del empleo, los cuales pueden estar dirigidos a los desempleados de larga duración, los trabajadores despedidos, los jóvenes y otros grupos vulnerables, junto con incentivos especiales para el aprendizaje ⁹⁶;
- las **subvenciones para la creación de empleo y los subsidios salariales**, que engloban medidas para proteger los puestos de trabajo, como sistemas de reparto del trabajo, e intervenciones que promueven la contratación, tales como exenciones de seguridad social y pagos únicos para la contratación de trabajadores desempleados de larga duración ⁹⁷;
- los **programas públicos de empleo** que incluyen programas tradicionales de obras públicas y una nueva generación de sistemas de empleo público y garantías de empleo ⁹⁸;
- las iniciativas que vinculan los objetivos de **reducción de la pobreza y protección de los ecosistemas**, las cuales, generalmente, ofrecen pagos a las comunidades

⁹⁴ S. Verick, *op. cit.*

⁹⁵ En el marco de su «Iniciativa de Empleo Verde», la Comisión Europea se comprometió a incrementar la calidad de los datos sobre el mercado laboral, promover la supervisión y respaldar la creación de empleos verdes. Comisión Europea: *Iniciativa de Empleo Verde: aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde*, *op. cit.*

⁹⁶ El Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica ofrece oportunidades de empleo a los jóvenes. Véase Gobierno de Sudáfrica, Ministerio de Obras Públicas: «Expanded Public Works Programme (EPWP): Phase 3», trabajo presentado en la cumbre Diálogo sobre el Empleo Verde, 9 de abril de 2014.

⁹⁷ En 2011, Bulgaria puso en marcha un programa para subvencionar a las empresas que ofrecían empleos verdes con salarios decentes para personas que habían estado desempleadas durante un mínimo de seis meses. La asignación de 3 millones de leva (BGN, moneda nacional búlgara), lo que equivale a 1,5 millones de euros, generó un total de 1 243 empleos verdes. Véase Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: «Promotion of employment in 'green workplaces'», en <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/promotion-of-employment-in-green-workplaces>.

⁹⁸ Cabe citar el ejemplo de la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural aprobada en la India en 2005. Véanse OIT: *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, *op. cit.*, y S. Sanghi y J. Sharma: «Local development strategy, green jobs and skills in the Indian context», en OCDE y CEDEFOP, *op. cit.*

locales a cambio de actividades de protección de los bosques, gestión de los recursos hídricos, etc., u ofrecen oportunidades de empleo orientadas a la consecución de estos objetivos ⁹⁹;

- el apoyo al desarrollo de la **capacidad empresarial**, que normalmente consiste en una combinación de cursos sobre gestión de empresa y del crédito, incluido el microcrédito ¹⁰⁰, y
- la **sustitución del ingreso**, por lo general en forma de prestaciones por desempleo a partir de sistemas de seguro contributivo, o de programas de asistencia a partir de ingresos generales que no están condicionados a las contribuciones.

iii) **Principios y pertinencia de las normas internacionales del trabajo**

174. La ecologización de la economía conlleva cambios sustanciales a largo plazo en la demanda y la aparición de nuevas fuentes de suministro para las técnicas de producción. Los siguientes convenios y recomendaciones proporcionan directrices sobre las medidas para hacer frente a los problemas de empleo que surgen como consecuencia de tales cambios estructurales:

- El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y la Recomendación (núm. 122) que lo complementa, proporcionan orientación sobre las medidas para hacer frente a los problemas de empleo que se derivan de los cambios estructurales. Estos instrumentos revisten un enorme interés para las políticas destinadas a posibilitar una transición justa, y, además de las medidas generales de política económica que plantean, contemplan también otras relativas al empleo de trabajadores o categorías de trabajadores individuales.
- El Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), y la Recomendación (núm. 188) que lo complementa proporcionan orientación con respecto al funcionamiento de un servicio de empleo eficaz a fin de evitar demoras a la hora de cubrir puestos vacantes, y de ayudar a los trabajadores afectados por el cambio estructural a formarse de cara a un nuevo empleo y a lograr encontrar un nuevo puesto sin demora.

⁹⁹ Según el Banco Mundial, hay más de 300 programas de pago por servicios de gestión de ecosistemas que operan en todo el mundo. Algunos de ellos, como el programa «Trabajar para obtener agua» de Sudáfrica o «Bolsa Verde», en Brasil, tienen metas sociales concretas. Véanse los trabajos de G. Preston: «South Africa's working for ... programmes» y M. Muchagata: «Taking inclusiveness as the starting point for green growth: Brazil's Bolsa Verde Programme», que fueron presentados en el Foro de la OCDE sobre Crecimiento Verde y Desarrollo Sostenible, París, 13 de noviembre de 2014. El programa «Socio Bosque» de Ecuador, en el que se paga a los usuarios de la tierra por la conservación de los bosques naturales, constituye otro ejemplo. Entre los desafíos a los que se confrontan estas iniciativas están la necesidad de determinar el nivel de compensación más eficaz y la limitación de los fondos nacionales disponibles. Véase Banco Mundial: *Decarbonizing development*, *op. cit.*

¹⁰⁰ Véase, por ejemplo, K. A. Rouf: «Green microfinance promoting green enterprise development», en *International Journal of Research Studies in Management*, 2012, vol. 1, núm. 1, abril, en lo relativo a las experiencias de Bangladesh y Canadá. En D. Forcella: *European green microfinance: A first look* (Bruselas, Red Europea de Microfinanzas, 2013) se presenta un panorama del sector de las microfinanzas en Europa y las tendencias en las microfinanzas verdes en todo el mundo.

-
- El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y la Recomendación (núm. 195) que lo complementa rigen la prestación de servicios de formación y reconversión profesional destinados a capacitar a los trabajadores, con el propósito de que adquieran las calificaciones necesarias para encontrar un empleo estable en ocupaciones en proceso de expansión. Por otra parte, los grupos desfavorecidos pueden necesitar asistencia específica y un trato preferente para lograr su acceso a empleos verdes de calidad.
 - La Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), contempla diversas medidas de apoyo a la iniciativa empresarial que pueden ofrecer los servicios públicos de empleo para preparar y apoyar a quienes buscan trabajo en la creación de su propio negocio, como los desempleados de larga duración o las personas afectadas por el ajuste estructural.

175. Las normas internacionales del trabajo relativas a esta cuestión aportan también orientaciones con respecto a un enfoque de la migración laboral basado en los derechos, en particular para las poblaciones que se encuentran en una situación de desplazamiento transfronterizo debido a los impactos del cambio climático.

iv) Línea de acción recomendada

176. El gobierno y los interlocutores sociales deberían:

- a) establecer y respaldar, a través de proveedores de servicios de empleo públicos, entre otros, cursillos específicos que estén directamente relacionados con ocupaciones y oportunidades empresariales concretas en el marco de la economía verde;
- b) fortalecer los servicios públicos de empleo para desarrollar aún más su papel como agentes de transición. Éstos deberían proporcionar información, orientación, servicios de correlación entre oferta y demanda, y capacitación laboral en el contexto de las nuevas oportunidades que surgen en un mercado de trabajo en proceso de ecologización, para los trabajadores desempleados e inactivos, así como para las personas desplazadas como consecuencia del cambio climático, la degradación de los recursos o el cambio estructural, incluidos los desplazados a otros países. Estos servicios pueden mejorar si se amplían sus métodos innovadores para llegar a los demandantes de empleo, por ejemplo, mediante el uso de tecnologías de información y comunicación dentro y fuera de los lugares de trabajo;
- c) promover la colaboración entre los organismos de empleo públicos y privados para asegurar una prestación de servicios eficiente y eficaz orientada a las necesidades de los clientes, y ampliar su alcance a las personas que están más alejadas del mercado de trabajo formal;
- d) apoyar las obras públicas, los programas de trabajo y las garantías de empleo en los que el gobierno crea directamente puestos de trabajo, ya sea para volver a contratar y formar a trabajadores que han sido despedidos debido a cambios estructurales o tecnológicos, o para construir una infraestructura verde con capacidad de adaptación al clima. Estos programas pueden ser diseñados para aumentar la resiliencia al cambio climático, rehabilitar los recursos naturales y crear nuevos bienes productivos, y
- e) considerar la introducción de subsidios salariales muy específicos, en particular en los países en desarrollo, con el fin de que los trabajadores puedan adquirir competencias profesionales que mejoren su empleabilidad a través de la experiencia laboral y la formación en el empleo.