

► Hacia una transición justa para la Argentina:

Las perspectivas del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores

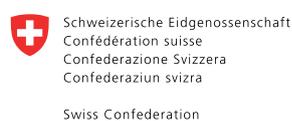
Abril 2022



► Hacia una transición justa para la Argentina: Las perspectivas del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores

Abril 2022

LA ALIANZA PAGE EN ARGENTINA AGRADECE EL APOYO DE SUS DONANTES Y SOCIOS FINANCIEROS



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022
Primera edición 2022

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 la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@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.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Oficina de País de la OIT para la Argentina, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
Hacia una transición justa para la Argentina: Las perspectivas del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores
Buenos Aires; Oficina de país de la OIT para la Argentina, (2022)

ISBN 9789220369340 (impreso)
ISBN 9789220369357 (pdf web)

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 avale.

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.

Para más información visite www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Edición: Gustavo Ciuffo
Diseño y diagramación: Rosana Dillon

Impreso en Argentina.

1. Introducción

La Transición Justa (TJ) hacia un modelo de desarrollo más sustentable es un desafío a escala global. Cada una de las naciones que se comprometen a esta transformación debe, no obstante, encontrar su propia manera de caminar hacia ese futuro.

El logro de economías más verdes como base del desarrollo sostenible es un objetivo consensuado por el Sistema de Naciones Unidas (ONU) a partir del documento final de la Conferencia Rio+20 “El futuro que queremos”. Es en respuesta a esta cuestión que surge la iniciativa de la Alianza para la Acción por una Economía Verde (PAGE, por sus siglas en inglés), cuya implementación busca apoyar a los esfuerzos nacionales de cada país en la transición hacia un modelo social, económica y ambientalmente sostenible.

Ejecutada por distintas agencias de la ONU junto con los gobiernos nacionales, la Alianza PAGE cuenta con Argentina entre sus miembros desde el año 2018. Como parte del plan de trabajo de PAGE en el país, este resumen sintetiza los principales aportes de una gama de estudios específicos que buscan aportar a la necesaria construcción de consenso sobre cómo llevar a cabo una transición justa para la Argentina.

La transición a economías verdes implica avanzar hacia la neutralidad climática con justicia social. A nivel global, el proceso de Transición Justa es liderado por la Unión Europea, que incentiva el cambio de matriz productiva para descarbonizar la economía y dotarla de mayor eficiencia y circularidad.

Este nuevo paradigma implica nuevas oportunidades, entre ellas la creación estimada de 24 millones de empleos nuevos y de calidad, principalmente en la agricultura y la producción de alimentos basada en vegetales, energías renovables, forestación y producción de bienes. Sin embargo, también comporta importantes riesgos, como la pérdida de empleos en algunos sectores (industrias vinculadas a combustibles fósiles, generación energética tradicional y producción alimenticia basada en animales), el aumento de la desigualdad estructural y la fragmentación creciente de los mercados laborales. Estos riesgos se ven exacerbados por las crisis climáticas y pandemias globales que golpean principalmente a los sectores más desfavorecidos. En efecto, en el contexto de la pandemia por la COVID-19 se estima que entre 70 y 100 millones de personas quedaron expuestas a la extrema pobreza en este contexto, lo que demuestra una crisis de dimensión humanitaria (ONU 2020).

El desarrollo sustentable adquiere especial importancia en el contexto pospandémico, ya que se han puesto en evidencia tanto las vulnerabilidades del sistema actual como la necesidad de promover un crecimiento inclusivo que reduzca las inequidades, garantice la sustentabilidad ambiental y aumente la resiliencia a futuro (ONU 2021). En este sentido, la recuperación pospandémica representa una verdadera oportunidad si se orientan los recursos para “transformar” la economía hacia un modelo sostenible e inclusivo (UN 2020). Si cualquier discurso sobre recuperación verde debe atender la vinculación a la agenda de trabajo decente y de transición justa, esto es especialmente importante para países emergentes y en desarrollo, cuyas condiciones de plantearse una recuperación verde son diametralmente distintas a las de los países industrializados.

La Argentina debe encontrar su propio camino para este proceso: la TJ puede constituir una oportunidad de cambiar para “reconstruir mejor” (*Building Back Better*) la matriz productiva. Los impactos positivos y negativos de una Transición Justa deben ser dimensionados para el contexto nacional actual y articular los consensos entre los distintos actores: gobierno, trabajadores y sector empleador. Es por esto que resulta fundamental encarar el proceso de TJ y sus transformaciones en un marco del diálogo social.

Ante esta complejidad, las “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos” (OIT 2015) proporcionan un marco de orientaciones prácticas, a la vez que subrayan la necesaria participación de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores como agentes del cambio en la transición. Las Directrices de la OIT establecen recomendaciones en diversas esferas: políticas macroeconómicas y de crecimiento; políticas industriales y sectoriales; políticas relativas a las empresas; desarrollo de competencias; seguridad y salud en el trabajo; protección social; políticas activas del mercado de trabajo; derechos, y diálogo social y tripartismo.

Encuadrada en este marco, la Alianza PAGE en Argentina coordinó la realización de tres estudios complementarios que relevan la visión de cada uno de los sectores –gobierno, empleadores y trabajadores– en los términos fijados por las Directrices de la OIT. El presente documento expone los principales resultados de cada una de estas matrices de análisis. A modo de conclusión, ofrece una comparación sintética de las mismas como primera visión de conjunto de las perspectivas sobre la Transición Justa como oportunidad de recuperación para la Argentina en un contexto pospandémico.

2. La matriz de Transición Justa desde la visión del Gobierno argentino

Como sistematización de la perspectiva de la TJ desde el Gobierno se cuenta tanto con el documento “Transición Justa: un paradigma de recuperación inclusiva y sostenible en la Argentina pospandémica” (Corti *et al.* 2021) así como con la matriz de análisis particular según las áreas demarcadas en las Directrices de la OIT. Ambos trabajos se proponen ser un insumo con recomendaciones para los tomadores de decisiones, en el marco de la ponderación en la agenda política de una transición hacia un desarrollo productivo económica, social y ambientalmente sostenible para Argentina.

Desde estos estudios se sostiene que la crisis actual presenta la oportunidad de un nuevo contrato social en torno al desarrollo sostenible. En este proceso el rol del Gobierno es fundamental, no solo en el diseño de las políticas sino para garantizar la construcción participativa de consensos y para socializar tantos los costos como los beneficios del mismo. El diálogo social es una instancia central para respaldar con solidez las transformaciones necesarias hacia una economía verde.

La recuperación económica pospandémica en el país deberá basarse en un proceso social y ambientalmente sostenible que considere las limitaciones presentes de la economía nacional (reducido espacio fiscal y disponibilidad de divisas); las exigencias de los mercados internacionales (acceso a la inversión y crédito externo condicionados por factores ambientales); las posibilidades derivadas del uso eficiente de los recursos naturales y la economía circular para mejorar la competitividad, y el considerable potencial de generar empleos verdes en aquellos sectores más afectados por la crisis.

Con relación al calentamiento global, el país se posiciona como un actor de bajo peso global en emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) (364,44 MtCO₂e para el año 2016) aunque medio-alto en relación con las emisiones per cápita. Al mismo tiempo, presenta una vulnerabilidad media-alta al cambio climático, ya que una de sus principales actividades económicas es la agricultura. En cuanto a los compromisos ambientales internacionales, como el Acuerdo de París (AP) del que Argentina es partícipe, se destaca que no se han cumplido las metas fijadas en 2015. La disminución de los GEI verificada en la pandemia, la mayor caída (17 por ciento) en la emisión de dióxido de carbono (CO₂) de la historia, resultó ser temporal.

Experiencias destacadas por el actor nivel mundial

Pacto Verde de la Unión Europea, en especial sus programas específicos en el marco del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, el Portal Europeo de Proyectos de Inversión y las Acciones Urbanas Innovadoras (UE 2020).

A nivel país, se resaltan ejemplos como la promoción de empleos verdes en Suecia como estrategia contra el desempleo causado por la COVID-19 o la promoción de la energía a base de hidrógeno en Alemania.

Otro factor global de creciente peso son las **finanzas sostenibles**, es decir, el condicionamiento del financiamiento internacional según criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG).

El trabajo destaca que las relaciones internacionales son un canal importante para una nueva normalidad orientada por patrones de desarrollo sostenible. El Pacto Verde europeo es percibido como una ventana de oportunidades para la Argentina, tanto en términos de energías renovables como de economía circular, así como las finanzas sostenibles (que permitirían desarrollar sectores como el turismo sustentable, la producción de alimentos orgánicos, la innovación en el agro, la promoción de la economía circular y las energías renovables).

Desde la perspectiva del gobierno, se añade la necesidad de revertir la desintegración comercial y productiva de la región para lograr una recuperación más sostenible tras la pandemia (CEPAL 2020 g). En esta materia, el acuerdo Unión Europea-Mercosur, que incluía cláusulas de adaptación a una dimensión verde y al trabajo decente, significó un hito prepandémico tanto para la región como para la Argentina. El rechazo a su ratificación por parte de la cámara europea debido a la falta de atención a los requisitos ambientales es un aprendizaje reciente.

Para la Argentina, el estudio destaca una base importante de avances en dirección a una TJ, que comprenden nuevas instituciones, leyes y políticas referidas a cambio climático, energías renovables, recursos naturales y finanzas sostenibles.

Avances y fortalezas identificados por el gobierno para una TJ	
Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) en el marco de la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos (PPMM) de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. • Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) al año 2030.
Energías renovables	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad del país para generar energía eólica, solar, basada en residuos de biomasa y biocombustibles. • Existencia de políticas pública específicas: Programa Renovar, Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable (MATER) y Proyectos de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER).
Recursos naturales y ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 26.331 (2007) de preservación de los bosques nativos. • Ley 27.566 (2021) de ratificación del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la Justicia en asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“Acuerdo Escazú”). • Ley 27.592 (2021) de formación ambiental en el sector público (“Ley Yolanda”). • Ley 27.602 (2021) sobre la prohibición de importación, producción y comercialización de productos cosméticos y odontológicos que contengan microesferas o microperlas plásticas. • Iniciativas legislativas en protección de humedales y para instituir la figura del delito ambiental.
Finanzas sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • 2019: Protocolo de Finanzas Sostenibles de la Industria Bancaria en Argentina y “Lineamientos para la emisión de valores negociables sociales, verdes y sustentables en Argentina” de la Comisión Nacional de Valores (CNV). • Incipiente mercado local de bonos verdes.

A su vez, el estudio retoma la experiencia de la COVID-19 en el país con respecto al rol del Estado, un medio fundamental para sostener una situación productiva y sanitaria delicada marcada por la caída de la actividad económica y la inseguridad alimentaria. Aún con un limitado campo de acción –por la elevada fragilidad socioeconómica en la situación previa, con un nivel de pobreza de un 35,5 por ciento, déficit fiscal y alto nivel de endeudamiento)– el Estado argentino aumentó la cobertura de las políticas sociales e implementó nuevas medidas sociales y productivas tendientes a morigerar el impacto de la pandemia sobre el nivel de actividad y empleo a la vez que a sostener un confinamiento en pos del fortalecimiento de su sistema sanitario.

Su esfuerzo se concentró en el cuidado de la población más vulnerable, mediante acciones como el refuerzo de la Asignación Universal por Hijo (AUH), las jubilaciones y las pensiones; la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que alcanzó a 9 millones de personas; programas orientados a la seguridad alimentaria (como Precios Máximos y el refuerzo de la Tarjeta Alimentar) y a la protección del tejido productivo (como el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción que alcanzó a 2,4 millones de trabajadores, acciones para apoyar economías regionales y sectores fuertemente afectados como el turismo, entre otras).

Como impacto de estas medidas de protección social, hacia junio de 2020 un 89 por ciento de la población argentina vivía en un hogar en donde al menos una persona percibía un ingreso proveniente del Estado (Ministerio de Desarrollo Productivo 2020). Si bien las políticas sociales y productivas tuvieron un impacto claro sobre las cuentas públicas y el déficit fiscal, en la evaluación se destaca asimismo la exitosa reestructuración de parte de la deuda pública (111 mil millones de dólares) e iniciativas como la Ley 27.605 que establece la creación de un Aporte Solidario y Extraordinario de las Grandes Fortunas para, entre otros destinos, reforzar el equipamiento médico.

Principales lecciones aprendidas de la pandemia

Importancia del Estado y su red de protección social al momento de lidiar con una crisis de magnitud sistémica. Su acción fue central para atenuar el impacto de la caída del PBI sobre la desigualdad ya existente, aunque insuficiente para neutralizarlo ya que, pese a la batería de medidas mencionadas, la desigualdad se profundizó.

La informalidad laboral, un obstáculo para la inclusión social. El aislamiento social obligatorio exacerbó las enormes desigualdades previas: mientras algunos sectores gozaron de mayor protección (actividades esenciales, grandes empresas y sector público) y otros experimentaron una caída significativa (empleo privado formal), el empleo asalariado no registrado o “en negro” experimentó la mayor caída (45 por ciento) y resultó más difícil de alcanzar con las políticas públicas. La informalidad laboral, que alcanza a la mitad de los trabajadores de Argentina, es uno de los principales obstáculos para la inclusión social: se materializa en empleos de mala calidad, remuneraciones bajas e inestables, ausencia de protección social y mayor impacto en sectores especialmente vulnerables como mujeres y jóvenes.

Valor de los sistemas de información estratégica. La necesidad de políticas direccionadas a la vez que masivas, como el IFE, mostraron el valor de contar con información fidedigna para la toma de decisiones y diseño de políticas públicas. La nueva normalidad exigirá contar con nuevas métricas para la evaluación del desarrollo humano o incorporación de parámetros ambientales para renegociar deudas públicas, e incluso para el monitoreo del cumplimiento de las NDC u otros compromisos nacionales e internacionales, entre otras valiosas funciones.

La recuperación económica debe priorizar el trabajo decente. La marcada caída de la economía prepandemia supone una expectativa de recuperación para la Argentina en el orden del 4,9 por ciento, aunque con importantes desafíos relacionados con el déficit fiscal y la inflación. Se espera que se recupere el empleo, pero con tipos de contratación inestables. El mediano plazo, entonces, requiere indagar en la estructura del empleo recuperado, apostando a la creación de empleo registrado y en los marcos del trabajo decente.

La informalidad laboral y el cambio ocupacional implican construir una “nueva normalidad” pospandemia orientada en fortalecer los sistemas de seguridad social; mejorar la sinergia entre educación y trabajo; favorecer el traspaso de la informalidad laboral hacia la formalidad; garantizar la seguridad y salud laboral; colaborar con las pymes sobre todo en términos tributarios, y favorecer un sistema de crédito internacional que colabore con el trabajo y desarrollo de los pueblos (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2020 b).

La experiencia durante la pandemia abona aún más a la identificación del Estado como el encargado de conducir el proceso de TJ. En este sentido, además de promover el diálogo social necesario para acordar los términos de la transición, el Estado se visualiza como garante de la protección y administración de los recursos naturales, de la seguridad social, jurídica y la protección de la propiedad privada.

Ejes centrales de la TJ desde la visión del Gobierno

La TJ requiere implementar un **acuerdo estratégico integral** hacia el desarrollo sostenible. Como parte de este marco, se priorizan estrategias nacionales en cuatro ejes: **bioeconomía**, aprovechando sectores tradicionales y potenciando nuevos; **economía circular**; **transición energética** hacia mayor eficiencia y uso de energías renovables, y el **turismo sostenible**.

Para esto, se destaca que Argentina cuenta no solo con un enorme **potencial** en todos los ámbitos de la economía verde, sino también con un gran **capital humano** representado por su sistema científico tecnológico.

La matriz de Transición Justa del Gobierno propone acciones y políticas en siete de las áreas indicadas en las Directrices de la OIT.

Propuestas para una TJ según las Directrices de la OIT	
Políticas de diálogo social y tripartismo	<p>Lograr un acuerdo estratégico integral hacia un desarrollo sostenible entre el Gobierno, sindicatos, empresas y la sociedad civil.</p> <p>Se destacan las instancias del Consejo Económico y Social (que espera ser aprobado en 2021) y de la Comisión de Diálogo Social para el Futuro del Trabajo (2019).</p>
Políticas macroeconómicas y de crecimiento	<p>Promover las oportunidades que aporta la transición energética y las finanzas sostenibles, aportando disponibilidad fiscal y crediticia, así como definiciones y estabilidad macro a largo plazo.</p> <p>Revisar los procesos y políticas de importación y exportación, promocionar los bonos verdes y las estrategias nacionales para la transición energética y la integración comercial.</p>
Políticas industriales y sectoriales	<p>Desarrollar las estrategias nacionales para potenciar las oportunidades en materia de economía circular, bioeconomía, turismo sostenible, integración comercial y de creación de empleos verdes.</p> <p>Algunos aspectos críticos que se señalan son los acuerdos ambientales internacionales y la protección social y del trabajo decente en esta transición.</p>
Políticas relativas a las empresas	<p>Incorporar en las empresas las oportunidades que abren la economía de servicios de exportación y el crecimiento de las energías renovables, así como de la movilidad sustentable y el turismo interno.</p> <p>Avances favorables: Ley de Economía del Conocimiento (Decreto 1034/2020), la Ley de Fomento al Uso de Fuentes de Energía Renovables (27.191/2015), el ámbito de la Red Argentina del Pacto Global y el desarrollo de las finanzas verdes.</p> <p>Se señalan aspectos críticos referidos a la seguridad jurídica, la planificación urbana y los desafíos que implica la reconversión tanto de la matriz energética, como de las cadenas de suministros y de las pymes.</p>
Políticas de desarrollo de competencias	<p>Contemplar la asimetría entre géneros en el acceso a nuevos empleos verdes.</p> <p>Promover la formación para empleos verdes y el teletrabajo, alentar los rubros que los generan y crear incentivos para los trabajadores.</p>
Políticas en materia de seguridad y salud en el trabajo	<p>Establecer protocolos adecuados en el marco de los convenios colectivos (CCT).</p> <p>Incorporar la seguridad y salud en teletrabajo.</p> <p>Se señala como desafío particular la protección de la salud de quienes trabajan en el sistema sanitario (un 70 por ciento mujeres).</p>
Políticas de protección social	<p>Prever políticas de protección contra el desempleo y de acompañamiento a la relocalización de trabajadores en un marco de empleo decente.</p> <p>Desarrollar los servicios públicos de empleo y programas de transferencia de efectivo para socializar los costos de la transición hacia una economía verde.</p>

3. La Transición Justa desde la mirada de los sindicatos

Como sistematización de la perspectiva de las y los trabajadores sobre las transformaciones que implica transitar de manera justa hacia una economía verde se cuenta con el trabajo “Recomendaciones sindicales para una estrategia de Transición Justa”, encargado por la OIT a la Universidad de General Sarmiento y presentado en abril de 2021.

El estudio introduce la TJ como una respuesta global frente a las transformaciones emergentes en el siglo XXI, que se aceleraron por la emergencia sanitaria por la COVID-19. El deterioro de las condiciones de vida y empleo, la crisis socio ambiental, la potencia de creación de empleo de los sectores de la economía verde, digital y del cuidado y los requerimientos que éstas conllevan para el mundo del trabajo son tendencias que, además de acelerarse con la pandemia, profundizaron la brecha norte-sur a nivel global. Una primera definición que subraya la perspectiva sindical para la transición justa es, de esta forma, el “principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas” y la importancia de la participación del mundo del trabajo para definir los términos de la TJ.

Desde el sindicalismo, una Transición Justa es aquella capaz de generar y garantizar trabajo decente, protección social universal, libertad sindical, negociación colectiva, justicia social, igualdad y equidad entre géneros, soberanía alimentaria y energética, con preservación de los bienes comunes, autodeterminación de los pueblos y naciones, en el marco de procesos democráticos participativos que incluyan al conjunto de las partes interesadas (CSA-CSI 2020).

Experiencias destacadas por el actor nivel mundial

Marco internacional: Acuerdo de Paris y Directrices de la OIT para una Transición Justa (2015); Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019), definiciones de Empleo Verde originadas en la Declaración Río+20 (2012) y Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible.

Confederación Sindical Internacional (CSI): creación del Centro de Transición Justa.

A **nivel regional**, la Confederación de Trabajadoras y Trabajadores de las Américas (CSA) ha adecuado esa propuesta por medio de la Plataforma del Desarrollo de las Américas (PLADA) de 2020.

Las agendas de las centrales sindicales nacionales argentinas son ampliamente convergentes con los objetivos de la Agenda 2030 y el AP, en tanto hoja de ruta para alcanzar el desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental. A estas tres dimensiones, el movimiento sindical incorpora una cuarta: la política, que pondera al Estado por su capacidad para articular y generar las condiciones que harán posible la implementación y el cumplimiento de las metas globales y nacionales.

Para la Argentina, el estudio destaca una base importante de acuerdos y avances en dirección a una TJ. Entre ellas, se incluyen las propias capacidades y experiencia del movimiento organizado de trabajadores en temáticas centrales para una TJ. Las organizaciones sindicales forman parte del nuevo esquema de gobernanza del GNCC dentro del Consejo Asesor junto con científicos, universidades, ONGs, comunidades y pueblos originarios, partidos políticos y el sector empresario. Además, disponen de una extensa experiencia en promoción del desarrollo sostenible y participación del diálogo social para formular políticas públicas.

Avances y fortalezas identificados por los sindicatos para una TJ	
Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) en el marco de la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos (PPMM) de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. • Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) al año 2030.
Desarrollo y cambio tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 27.506 de Economía del Conocimiento (2019) y su modificatoria 27.570 (2020). • Ley 27.555 Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo (2020).
Recursos naturales y ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 27.592 (2021) de formación ambiental en el sector público (“Ley Yolanda”). • Ley 27.604 de Manejo del Fuego (2020). • Media sanción a la Ley de Educación Ambiental (2021) e impulso a los proyectos de ley sobre humedales.
Participación políticas: capacidades sindicales	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Desarrollo Humano Integral. Propuestas para la Argentina post pandemia. Tierra, Techo y Trabajo. • Plataforma Argentina de Monitoreo para la Agenda 2030 - PAMPA 2030”. • Proyecto “Soberanía Pesquera, Marítimo-Fluvial y Portuaria” elaborado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Industria (CNTI) de la Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma (CTA A). • “Alianza Estratégica entre el Trabajo y la Producción Nacional”, integrada por la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA T), otros sindicatos y pymes. • Frente Sindical por la acción climática (2019). • Espacio Intersindical Salud, Trabajo y Participación de los trabajadores. • 14 puntos en común de las tres centrales sindicales argentinas para la acción sindical contra el cambio climático (2015). • “Mujeres sindicalistas”, articulación que impulsa acciones como la ratificación del Convenio 190 de OIT y la incorporación de los cuidados en la reciente regulación del teletrabajo.

Desde la visión sindical, como expresa el estudio, la pandemia “trajo la agenda del Futuro del Trabajo al presente”. En ese sentido se recuperan algunas lecciones de utilidad para guiar una TJ.

Principales lecciones aprendidas de la pandemia

El rol de los sindicatos y la negociación colectiva son centrales en la elaboración de protocolos preventivos en los entornos laborales durante la pandemia.

El Estado es el actor capaz de articular el diálogo social necesario para las situaciones de crisis. Se destacan positivamente la convocatoria y receptividad por parte de agencias del Gobierno para considerar problemáticas sectoriales o específicas congruentes con la perspectiva de la Transición Justa. Entre estas iniciativas se subraya la creación en el Ministerio de Trabajo de la Nación (MTyESS) de la Comisión Tripartita Técnico Profesional integrada por las tres centrales sindicales, la Unión Industrial Argentina (UIA), las medianas y pequeñas empresas y personal del MTyESS.

La recuperación debe dar centralidad al trabajo, a la inclusión social y al desarrollo con soberanía.

Las recomendaciones para una TJ por parte del sector sindical indican que las políticas de descarbonización y reconversión productiva deberían focalizarse en los sectores que más emiten (energía y transporte; agricultura, ganadería y silvicultura; construcción) a la vez que ponderar a los sectores estratégicos y con mayor amenaza de destrucción de puestos de trabajo. Simultáneamente, se deberían priorizar los sectores con mayor potencial para contribuir en el sostenimiento del empleo o en la generación de empleos nuevos, decentes y verdes y aquellos que contribuyen a garantizar el acceso universal a alimentos, viviendas, servicios públicos, salud, educación y energía (por ejemplo, el cooperativismo, la economía social y popular, la pequeña y mediana producción agroecológica, la administración pública, los sectores de salud y educación, entre otros).

Ejes centrales de la TJ desde la perspectiva sindicalista

La visión de una TJ prioriza cuatro ejes transversales: **reconfiguración del sistema productivo** hacia uno más sostenible, federal y soberano; **transición energética** con foco en la energía distribuida y las fuentes renovables; **inclusión del trabajo informal y formación profesional.**

La participación del sector del trabajo en los términos y el rol del Estado son centrales para implementar este proceso aplicando el principio de **responsabilidades comunes pero diferenciadas.**

En los términos de las Directrices de la OIT, la matriz de la perspectiva sindical, elaborada en base a la contribución de más de 30 representantes sindicales, incluye propuestas en seis áreas de transición justa.

Propuestas para una TJ según las Directrices de la OIT	
Políticas de diálogo social y tripartismo	<p>Valoración positiva del funcionamiento tanto del GNCC como del Consejo Económico y Social.</p> <p>Propuesta de elaborar un marco normativo nacional con procedimientos para transición justa que incluya recomendaciones, códigos de conducta, acuerdos patronales-sindicales, etc.</p> <p>Vehicular la participación popular en las decisiones del territorio, la inclusión de las organizaciones de la economía social y la paridad de género.</p> <p>La TJ es visualizada como un eje transversal en las políticas de emergencia social (alimentarias, de empleo, de ingresos) y en instancias de diálogo social.</p>
Políticas macroeconómicas y de crecimiento	<p>El Estado como coordinador del proceso de TJ hacia un desarrollo sostenible que sea federal y equitativo.</p> <p>Propuesta de reforma tributaria progresiva que promocióne actividades sostenibles (y grave aquellas que no lo son) y que fomente la participación de las pymes, cooperativas y actores de la economía social en las compras públicas y en el desarrollo de nuevas actividades verdes, así como la participación de los y las trabajadoras en los beneficios.</p> <p>Reconversión sostenible y soberana en los sectores clave de la energía; el transporte y logística; la infraestructura, vivienda y producción de alimentos; el sistema de cuidados, y la recolección y reciclaje de residuos.</p> <p>Rol activo del Estado en la administración de los recursos naturales y la economía (creación de empresas públicas, renegociación de concesiones, etc.).</p>
Políticas de protección social	<p>Salario universal y política de formalización y formación profesional, en asociación con políticas de generación de empleo y formalización en sectores verdes.</p> <p>Sistema nacional de cuidados, promoción de infraestructura y servicios de cuidado públicos.</p> <p>Acceso a precio justo a alimentos sanos, suelo, vivienda, energía, agua potable, saneamiento, conectividad y servicios públicos, sobre todo a las familias y comunidades más vulnerables.</p> <p>Atención diferenciada al desempleo y la exclusión sociolaboral de jóvenes, especialmente mujeres.</p>

Políticas activas relativas al mercado de trabajo	<p>Promoción de empleos decentes en la economía circular (reparación, reciclado, tratamiento de residuos).</p> <p>Fomento a las políticas de arraigo territorial, producción agroecológica y economías regionales.</p> <p>Desarrollo de mercados locales con una perspectiva federal y centrada en actores como las pymes, el cooperativismo, las empresas recuperadas y la economía social y popular.</p> <p>Incorporar cláusulas ambientales y de Transición Justa en la negociación colectiva, así como de participación de quienes trabajan en los beneficios por productividad.</p> <p>Incentivo fiscal y certificación de la calidad del empleo y el impacto ambiental de los productos y servicios.</p> <p>Implementar políticas activas contra la violencia y discriminación en el empleo, así como de erradicación del trabajo infantil y forzoso.</p>
Políticas de formación profesional	<p>Valoración positiva de la Política Nacional Tripartita de Formación Profesional.</p> <p>Focalizar en los sectores clave: energías renovables, industria metalmecánica y electrónica, construcción, producción de alimentos, reparaciones y reciclado, economía del cuidado y salud.</p> <p>Diseñar planes de formación profesional en los procesos de reconversión y transición productiva verde y digital en línea con las directrices de TJ. Articulación de las estrategias sectoriales con estrategias de inserción laboral.</p> <p>Fortalecer las instituciones de formación profesional gestionadas o cogestionadas por sindicatos.</p>
Políticas en materia de seguridad y salud en el trabajo	<p>Incorporar esta dimensión en el Plan Nacional y los Planes Sectoriales de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de inspección laboral y la creación de comités mixtos de salud y seguridad en el trabajo.</p> <p>Legislaciones efectivas en materia de fumigación con agrotóxicos y protección de humedales.</p>

4. La Transición Justa desde la perspectiva de los empleadores

Finalmente, se presentan los principales aportes del estudio “Perspectiva de los empleadores sobre una Transición Justa hacia una Economía Verde en Argentina: desafíos y oportunidades para una efectiva participación de las PyMEs en el desarrollo productivo sustentable e inclusivo en Argentina”, elaborado por un equipo de investigación de la Universidad de Tres de Febrero y presentado en mayo de 2021.

En términos globales, el estudio parte de considerar que el multilateralismo es clave para abordar el cambio climático y la transición a economías verdes de manera exitosa. Asimismo, destacan el rol de las organizaciones empresarias y las iniciativas en diversos países.

Experiencias destacadas por el actor nivel mundial

Acuerdos internacionales: Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU (2015), Directrices para una Transición Justa de la OIT (2015), AP (2015), Acción Climática para el Empleo (2019).

Unión Europea: Pacto Verde (2019) y Plan de Acción de Economía Circular (2020) centrado en modificar las pautas de producción y consumo.

Organizaciones empresarias activas en el debate sobre la sostenibilidad: Organización Internacional de Empleadores (OIE), el Grupo de los 20 (G20), el Foro Económico Mundial y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Experiencias concretas a nivel país en buenas prácticas empresariales. En Estados Unidos, la plataforma *Business for 2030* del Consejo para Negocios Internacionales (US-CIB); en España, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE); en Francia, el Pacto para Invertir en Sostenibilidad del Movimiento de Empresas de Francia (MEDEF); en Japón, el proyecto Reto Cero de la Federación de Empresarios Japoneses (KEIDNAREN); en Chile, el programa de economía circular de la Confederación de la Producción y el Comercio de Chile (CPC), y en Colombia, el mercado virtual para promover las pymes de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI).

La Unión Industrial Argentina (UIA) plantea que la reactivación implica la construcción y fortalecimiento de consensos e instituciones para el desarrollo y que el debate debería incluir aspectos vinculados a la macroeconomía para el desarrollo, la sostenibilidad ambiental, el futuro del trabajo y la agenda de género (UIA 2020). Algunos de los conceptos más destacados dentro de la agenda empresaria son la eficiencia energética, los usos y fuentes de energía, la economía circular con foco en residuos, la eficiencia productiva y la sustentabilidad empresarial. A nivel nacional, el estudio destaca como línea de base para las proyecciones del sector empresario tanto las estimaciones nacionales en materia de cambio climático como distintos planes sectoriales.

Avances y fortalezas identificados por el empresariado para una TJ	
Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (2020) e Inventario Nacional de GEI (2019): señalan que la energía y el agro son los dos sectores clave para el compromiso del país. • Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos (PPMM) de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. • Cinco planes sectoriales en curso (energía, bosques, transporte, industria y agro) y elaboración de la Estrategia a Largo Plazo 2050.
Producción y consumo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio del trabajo conjunto entre el Gobierno, el sector empleador y el sector del trabajo de la Estrategia Nacional de Consumo y Producción Sostenible, el Plan Nacional de Economía Circular y el Estrategia Nacional de Promoción del Empleo Verde.
Capacidades del empresariado	<ul style="list-style-type: none"> • Comportamiento empresario: la Encuesta Nacional de Dinámica del Empleo e Innovación (ENDEI), en 2018, relevó que un 59 por ciento de las empresas entrevistadas manifestó que realizó acciones orientadas a mejorar la eficiencia en el uso del agua, energía y otros insumos.
Finanzas sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Los bonos sociales, verdes y sustentables (SVS) se enmarcan en estándares internacionales como los <i>Green Bond Principles</i> (GBP) y el <i>International Climate Bonds Standard</i> (CBS). • Protocolo de finanzas sostenible (con adhesión del 80 por ciento del mercado). • Incipiente mercado de bonos local.

La visión del sector empresario argentino sobre la Transición Justa considera que en el escenario interactúan los impactos de la pandemia de la COVID-19 con los propios efectos de la profunda crisis económica previa.

Principales lecciones aprendidas de la pandemia

Los impactos de la pandemia interactúan con otros **riesgos preexistentes** en las economías.

Una **recuperación económica** sostenible debe considerar las distintas dimensiones temporales (corto, mediano y largo plazo) y las distintas realidades sectoriales.

La búsqueda de sustentabilidad no debe afectar la **competitividad**, especialmente de las pymes.

La economía verde y la Transición Justa son analizadas por el sector empresarial en términos de oportunidades para un desarrollo empresarial sustentable. Se destacan las tendencias crecientes en el comercio internacional basado en criterios ambientales, una oportunidad para el crear nuevos mercados y negocios que sean capaces de certificar procesos y productos (como, por ejemplo, alimentos orgánicos o bioplásticos). La actualización del marco normativo y la disponibilidad de instrumentos financieros de promoción son dos aspectos que debe aportar el Estado. Desde la perspectiva de la UIA, la Argentina requiere una profunda actualización del marco normativo ambiental en los distintos niveles, en particular de las normas vinculadas con la gestión de los residuos, y “desburocratizar” la gestión. Los instrumentos de promoción empresarial –aportes no reembolsables, créditos subsidiados o incentivos fiscales– podrían ser utilizados para acelerar la transición hacia un modelo más verde y justo.

Como destaca el trabajo, si bien las organizaciones están en un proceso de cambio, ya que han incorporado en los últimos años algunas cuestiones clave asociadas a economía verde y Transición Justa, aún continúa siendo necesario avanzar en estos aspectos en el marco de una agenda integrada y estratégica en el universo empresarial. La industria tiene, en general, una posición defensiva frente a la economía verde y, por ende, está más atenta a las restricciones que impone el marco normativo que a las posibilidades de generar nuevos negocios, aunque actualmente esta percepción convive con una mirada más propositiva.

Ejes centrales para la TJ desde la visión empresarial

Las políticas de desarrollo de **nuevas competencias** y la creación de **empresas sostenibles** constituyen puntos centrales para una Transición Justa. Se debe poner el foco en la competitividad, especialmente de las pymes, y el reentrenamiento laboral. La transición requiere desarrollar una mayor **circularidad**, desacoplando el crecimiento del PBI del consumo de recursos naturales, e incentivar la **bioeconomía**. Es importante la **sensibilización en el sector para que la sustentabilidad “se perciba como negocio”**, así como crear condiciones y entornos institucionales favorables a la continuidad de proyectos a mediano y largo plazo, tanto en términos de inversiones como de políticas públicas.

La traducción de estas cuestiones en términos de la matriz de Directrices de Transición Justa de la OIT resulta en propuestas para nueve áreas de TJ priorizadas por el sector empleador.

Avances y fortalezas identificados por el empresariado para una TJ	
Políticas de diálogo social y tripartismo	<p>Plan de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático 2030-2050.</p> <p>Plan Nacional de Economía Circular 2030.</p> <p>Estrategia Nacional de Consumo y Producción Sustentable 2030 y su plan de implementación.</p>
Políticas macroeconómicas y de crecimiento	<p>Plan Nacional de Empleo Verde acordado entre los distintos actores, inclusive el sector del trabajo informal, que contemple la formación en competencias específicas y reentrenamiento laboral.</p> <p>Incentivo público-privado a la bioeconomía: innovación enfocada en el diseño de biomateriales y bioproductos, y desarrollo de la biotecnología de frontera.</p> <p>El escenario para las inversiones y el resultado de experiencias como la Ley de Biocombustibles se signan como factores de riesgo para esta área.</p>
Políticas industriales y sectoriales	<p>Incorporar el principio de responsabilidad extendida al productor (REP), sobre todo en las industrias alimenticias y plásticas.</p> <p>Adecuación de las normativas a los distintos niveles (nacional, provincial, municipal) que permitan alcanzar leyes de envases y REP.</p>
Políticas relativas a las empresas	<p>Incrementar la eficiencia en el uso de recursos en las pymes: realizar estudios técnicos y desarrollar materiales de capacitación, instrumentos de fomentos e indicadores adecuados a una producción sostenible.</p> <p>Promover una “fiscalidad verde” y apoyar negocios basados en la economía circular.</p> <p>Creación del Centro de Industria de los distintos actores (empresas grandes, pymes, UIA) orientado el desarrollo de tecnologías y procesos industriales sostenibles.</p>
Políticas de desarrollo de competencias	<p>Desarrollar un Programa Nacional de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Sostenible orientado a estudiantes, docentes y trabajadores. Este programa articularía a las distintas áreas de Gobierno, la educación técnica (INET), organizaciones del trabajo (CGT) y del empleo (UIA), para unificar las ofertas y actividades de formación para el trabajo por medio de un Sistema Federal de Acreditación integrado.</p> <p>Crear una Comisión Nacional de Certificación Ocupacional, encargada del diseño curricular por roles a fin de acreditar competencias requeridas por los empleos verdes.</p> <p>Apoyar la educación técnica en todo el país, enfocada en la formación en tecnologías 4.0 y la actualización de los diseños curriculares (UIA, INET).</p>

Políticas en materia de seguridad y salud en el trabajo	Elaborar una guía de diagnóstico empresarial que permita dimensionar adecuadamente la conducta empresarial responsable, asesorar en materia de normas del trabajo y de los estándares internacionales de trabajo decente.
Políticas de protección social	Incorporar a los sistemas de protección y seguridad social a los trabajadores no registrados, priorizando los acuerdos entre el MTEySS y las cámaras industriales. Potencialidad de sectores como el reciclado y el forestal.
Políticas de género y diversidad	Incorporar una perspectiva transversal de género en el sector industrial.
Políticas activas relativas al mercado de trabajo	Programa de formación para el empleo orientado a jóvenes. Producción de conocimiento sobre la problemática del empleo joven. Promoción de prácticas profesionalizantes en empresas.

5. Conclusiones

La síntesis y comparación de las tres perspectivas –Gobierno, sindicatos y empresariado– acerca de qué debe priorizar una Transición Justa hacia el desarrollo sostenible en la Argentina sobre un mismo fondo –las Directrices de la OIT– permite dimensionar el aporte de esta iniciativa de Alianza PAGE en el país. Al poner en diálogo las visiones particulares, posibilita acceder a una base común de acuerdos y matices que permitan diseñar instancias productivas para la generación de consensos.

Las perspectivas confluyen en importantes acuerdos. El primero y fundamental es el **diálogo social como camino** imprescindible para construir un contrato de largo plazo que comprenda los impactos de una transformación de este tipo. Asimismo, se percibe un grado general de consenso en que la reconversión productiva debe atender a la desigualdad social y al desempleo, así como a los problemas actuales de competitividad de las empresas (sobre todo de las pymes), problemáticas que se han exacerbado con la pandemia. La elevada informalidad del mercado laboral argentino y la reconversión de las competencias laborales aparecen como otros puntos en los que trabajar para una transición hacia una **economía sustentable con justicia social y trabajo decente**. Asimismo, se ven acuerdos en priorizar **acciones diferenciadas** que permitan mejorar el acceso al trabajo de jóvenes y mujeres.

En términos de la profunda transformación requerida, actualizar las **normativas** ambientales y dotar de mayor solidez a las **instituciones** y marcos legales parece ser un requerimiento para garantizar las inversiones necesarias tanto del sector público como privado.

También existe relativo acuerdo entre los **sectores** de la economía que deberían priorizarse: **bioeconomía, economía circular, energía, transporte y turismo**. Esta identificación sectorial permite pensar en la posibilidad de políticas y programas direccionados, que contemplen una transición donde los costos y beneficios se compartan al máximo que sea posible. Asimismo, el contexto internacional de un **nuevo mercado global verde**, tanto de bienes como de servicios e, incluso, de finanzas es una oportunidad que visualizan los tres actores.

Los **roles** que cada actor debe cumplir en esta Transición Justa también forman parte del arco de consensos que se infieren. El rol del Estado es clave en la conducción de la transición y el proceso de diálogo social que implica, los sindicatos están llamados a ser garantes de la inclusión social y la actualización de competencias, y el sector empresario, por su parte, es un actor protagonista de la recon-

versión productiva, de la generación de empleo verde, de la necesaria reformulación en las cadenas de suministro y de parte de la inversión esencial.

Complementariamente, el conjunto de estudios deja entrever los matices particulares de cada actor. Desde la visión del Gobierno, a las oportunidades que abre el comercio internacional se adiciona la necesidad de revertir la desintegración comercial y productiva de la región actual, a fin de lograr una recuperación más sostenible tras la pandemia. Asimismo, en términos de la recuperación del empleo, el Gobierno pone el acento en indagar en la estructura del mismo y apostar a que sea registrado y en los marcos del trabajo decente. Como actor que dirige las políticas públicas, por otro lado, destaca el valor de generar sistemas de información estratégica. En este sentido, percibe la TJ de una manera amplia, que aborde la cobertura de las necesidades de la población, ya sea en torno a los servicios públicos, la salud, la vivienda, la educación o el empleo.

Desde la visión sindical, algunos de los matices diferenciales pasan por el rol que se asigna al Estado mismo, en torno al concepto de soberanía, y a una mayor centralidad a la participación de trabajadores tanto en la toma de decisión como en los beneficios. El Estado en sus roles de administrador de los recursos naturales, pero también de consumidor y de productor (empresas públicas, compras y finanzas públicas, federalización e integración nacional, etc.) motoriza y direcciona la transición desde la perspectiva de los trabajadores. El concepto de TJ es visto como una respuesta frente a las transformaciones emergentes en el siglo XXI, aceleradas con la pandemia y que profundizaron la brecha norte-sur. En este sentido, cabe a este actor la definición del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y la centralidad a las políticas de protección laboral y social (registro y formación para el empleo, reducción de la jornada, sistema integral de cuidados, inserción de la “economía popular”, salario universal y reforma tributaria son parte de sus propuestas).

Finalmente, en la perspectiva empresaria se asigna mayor centralidad tanto a las mejores prácticas empresarias en términos de sustentabilidad como a la necesidad de acompañar el recambio de ocupaciones que la transición demandará. Su visión sobre la TJ tiene lugar en un escenario impactado no solo por la pandemia, sino también por una profunda crisis económica previa. Así, la economía verde y la Transición Justa son analizadas en términos de oportunidades para el desarrollo empresarial sustentable, subrayando las tendencias en el comercio internacional basado en criterios ambientales; el desarrollo de nuevos mercados y negocios; la necesidad de instrumentos de promoción empresarial; la centralidad de la educación y la generación de políticas públicas con foco en la competitividad. Para este actor, en suma, es preciso que la sustentabilidad también “se perciba como negocio”.

En conclusión, esta gama de estudios de la Alianza PAGE en Argentina sobre las perspectivas de los tres actores centrales que deben entrar en diálogo para construir el acuerdo estratégico que requiere una transición justa puede orientar los próximos pasos. La crisis otorga la posibilidad de construir un nuevo contrato social, mejorando la dinámica económica a partir de la incorporación del desarrollo sustentable como nuevo paradigma. Los trabajadores, los sindicatos y las empresas son protagonistas incuestionables de un proceso de generación de riqueza más sustentable, en paralelo a la construcción y reconversión hacia un empleo más verde y pautas de consumo más responsable.

