



# Informe de la CSI de Política Económica y Social: El papel de la protección social en una transición justa

# El papel de la protección social en una transición justa

## La cuestión...

El cambio climático y las políticas destinadas a mitigarlo tienen repercusiones importantes directas en los entornos, las vidas, los empleos, los ingresos y las comunidades en todo el mundo. Las personas con ingresos bajos son las más vulnerables a las consecuencias del cambio climático, ya que a menudo viven en las áreas más amenazadas; sin embargo, son las que disponen de menos medios para protegerse de estos riesgos.<sup>1</sup> En total, se estima que más de 100 millones de personas se podrían ver abocados a una situación de pobreza extrema como consecuencia del cambio climático de aquí a 2030. Un régimen de protección social sólido podría reducir esta cifra drásticamente a 20 millones.<sup>2</sup> Además, las grandes transformaciones industriales generadas por las políticas para combatir el cambio climático, como la eliminación gradual de las industrias con un alto nivel de emisiones de carbono, podrían dejar a muchos trabajadores sin trabajo. Los riesgos ambientales y socioeconómicos están muy estrechamente relacionados, como muestra la cifra abajo; por lo tanto, **la protección social universal adecuada es un componente esencial de una economía sostenible sin emisiones de carbono.**

## Efectos directos del cambio climático

El cambio climático tiene consecuencias muy diversas, desde temperaturas extremas y el aumento del nivel del mar, hasta inundaciones y sequías. Estas **condiciones climáticas extremas, cada vez más comunes, pueden hacer imposible trabajar durante períodos prolongados de tiempo.** Esto provoca una reducción de las horas de trabajo para evitar los efectos negativos en la salud, como el estrés calórico, especialmente para los trabajadores que se encuentran en el exterior, por ejemplo, en los sectores de la agricultura, la silvicultura y la construcción. Como resultado, los trabajadores corren el riesgo de perder (parte de) sus ingresos. Está aumentando el número de días al año que es imposible trabajar debido a temperaturas extremas, tormentas e inundaciones; se estima que, en 2030, **se perderá el 2% del tiempo de trabajo debido al aumento de las temperaturas** en todo el mundo. Asia Meridional y África Occidental serán las regiones más afectadas, con pérdidas de productividad equivalentes al 4,8% y el 4,6%, respectivamente, de aquí a 2030.<sup>3</sup>

1 OIT (2016) [Protecting people and the environment: Lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences](#)

2 Grupo Banco Mundial (2016) [Ondas de choque: Contener los impactos del cambio climático en la pobreza](#)

3 OIT (2018) [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo](#)

## ¿Qué es la transición justa?

La transición justa requiere poner en marcha un proceso en toda la economía en el que se formulen los planes y políticas y se realicen las inversiones que propician un futuro sostenible con empleo pleno, trabajo decente y protección social.<sup>4</sup> Un proceso de transición justa efectivo exige el diálogo social entre los gobiernos, los empleadores y los sindicatos para elaborar medidas que generen confianza y garanticen apoyo a los ingresos, capacitación y reasignación a otros puestos de los trabajadores y trabajadoras afectados. La transición justa es un requisito fundamental del Acuerdo de París y también está definida en las directrices laborales mundiales de la Organización Internacional del Trabajo para una transición justa.

A. CSI (2017) [Just Transition - Where Are We Now and What's Next? A Guide to National Policies and International Climate Governance](#)

Los trabajadores agrícolas representarán el 66 por ciento de las horas perdidas a escala mundial, ya que la naturaleza de su trabajo los hace especialmente vulnerables a las condiciones ambientales.<sup>4</sup> **La protección de los trabajadores agrícolas** contra los riesgos sociales que plantea esta situación **suele ser particularmente deficiente**, ya que a menudo están excluidos de los regímenes contributivos tradicionales para el desempleo y los accidentes de trabajo al considerarse que su trabajo es “informal”.<sup>5</sup>

**Las condiciones meteorológicas cambiantes también hacen que la pérdida de cosechas sea más común, lo que da lugar a la inseguridad alimentaria y al aumento de los precios de los alimentos.** La sequía sufrida en Siria entre 2007 y 2010 provocó que el 75 por ciento de hogares que dependen de la agricultura perdiera sus cosechas y que hasta 3 millones de personas se vieran abocados a una situación de extrema pobreza. De manera similar, para 2030 casi la mitad de la población mundial vivirá en zonas con una gran escasez de agua.<sup>6</sup>

4 OIT (2018) [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo](#)

5 OIT (2017) [Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#)

6 OIT (2017) [Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#)

## Efectos de políticas destinadas a mitigar el cambio climático

Para evitar que el cambio climático cause aún más daños a largo plazo, será necesario introducir cambios drásticos en materia de políticas. Sin embargo, es probable que algunas políticas tengan un impacto en el empleo y los medios de vida de muchos trabajadores. La eliminación progresiva de las industrias con un alto nivel de emisiones de carbono afectará a los puestos de trabajo de los trabajadores de dichas industrias. Por consiguiente, una transición justa exige protegerlos e invertir en sus comunidades para sostener su futuro. Es posible. La Comisión Europea ha estimado que el número de nuevos empleos creados en la UE en los sectores de la eficiencia energética ascenderá a 823.000 entre 2026 y 2030, basándose en una reducción del 40 por ciento de las emisiones para 2030 y acompañada del paso a una cuota de energía renovable del 30 por ciento.<sup>7</sup> **Sin embargo, esto exigirá que las políticas garanticen medidas que velen por la seguridad de ingresos y la transición a otro puesto de trabajo de estos trabajadores, así como su capacitación.**

Si no va acompañada de programas de protección social, la eliminación progresiva de las políticas que fomentan el consumo de combustibles fósiles, como los subsidios a los combustibles, también podría afectar a la renta disponible de los hogares pobres y vulnerables, que son los que suelen depender en mayor grado de estos subsidios. Este fue el caso, por ejemplo, en Egipto.<sup>8</sup> La creación o la ampliación de prestaciones de protección social que acompañan a las reformas destinadas a reducir los subsidios al consumo de combustibles fósiles pueden mitigar los efectos negativos en los hogares de bajos ingresos.

Por último, la transición a una economía sin emisiones de carbono también tiene consecuencias directas en algunas formas de protección social a través de activos varados. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la reducción del número de minas de carbón en funcionamiento ha afectado los planes de pensiones multiempresariales que dependen de las contribuciones de los empleados para sus ingresos. La reducción del número de minas de carbón implica el descenso de los niveles de empleo, dando lugar a un descenso de las contribuciones. Un cierre completo del sector provocaría el colapso del fondo de pensiones.<sup>9</sup>

7 Comisión Europea (2014) [Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030](#). Los beneficios también se reflejarán en los empleos relacionados con la innovación y la exportación de tecnologías de bajas emisiones, por ejemplo, en el sector del transporte.

8 OIT (2018) [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo](#)

9 CES (2018) [A Guide for Trade Unions: Involving Trade Unions in Climate Action to Build a Just Transition](#)

## ¿Qué es la protección social?

Los sistemas de protección social consisten en políticas que ayudan a la población a gestionar los riesgos sociales a fin de prevenir la pobreza y mantener unos niveles decentes de ingresos y de vida. Pueden incluir prestaciones por desempleo, prestaciones por maternidad, prestaciones por enfermedad y discapacidad, prestaciones por hijos, pensiones de vejez, prestaciones de sobreviviente y asistencia social. Estas prestaciones se sustentan en servicios públicos vitales, como la atención de salud, la educación y los servicios de cuidados. La protección social se reconoce internacionalmente como un derecho humano, está consagrada en las normas internacionales del trabajo y es un objetivo fundamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas<sup>B</sup>

B Véase, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social y la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social de la OIT, la meta 1.3 sobre protección social de los ODS.

## Medidas en materia de políticas

Una transición justa exige un sistema de protección social que prevenga la pobreza y la exclusión social de aquellos que pierden (parte de) sus ingresos o empleo a causa de los efectos o las medidas de mitigación del cambio climático. La protección social también puede ayudar a la población a hacer frente a las consecuencias directas del cambio climático, como las inundaciones o las sequías.

La protección social adecuada y universal, tal y como se prevé en el **Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima)** y la **Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social** de la OIT, protege a las personas de la pobreza y la exclusión social en caso de desempleo o lesiones. Esto puede servir de apoyo a las comunidades que dependen de industrias que consumen mucho combustible cuando estas industrias se reduzcan. Las políticas en consonancia con la **Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal** de la OIT pueden contribuir a la extensión de la protección social a los trabajadores de la economía informal.

Además de la protección social, **las políticas activas del mercado de trabajo también pueden facilitar la transición a empleos con bajas emisiones de carbono**, por ejemplo, mediante la oferta de formación en nuevas competencias, asistencia en la búsqueda de empleo o subsidios de reubicación cuando no sea posible encontrar un empleo que se ajuste al perfil del trabajador en el área.<sup>10</sup> En este sentido, es esencial que este tipo de

<sup>10</sup> OIT (2018) [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo](#)

políticas se utilice realmente en combinación con medidas de protección social adecuadas y no para sustituir dichas medidas.

Los **programas de empleo público (PEP)** también pueden formar parte de las políticas activas del mercado de trabajo mediante la creación directa de empleo, como el plan de garantía del empleo MGNREGA en la India, que contribuye a la gestión de las sequías y las inundaciones, en particular en las comunidades marginadas.<sup>11</sup> Los PEP -que en este contexto a menudo se denominan “trabajos verdes”- a veces intentan lograr varios objetivos al mismo tiempo, como la seguridad de ingresos, la reducción de la pobreza y la provisión de bienes públicos (p.ej. protección frente al cambio climático). La principal forma en que los PEP pueden contribuir a la protección ambiental es si el empleo creado se centra en la reforestación, y la conservación del agua y el suelo. Sin embargo, la multitud de objetivos convierte en un posible desafío el equilibrio entre los objetivos ambientales y sociales.<sup>12</sup> Además, las funciones y las necesidades especiales de los pueblos indígenas se deberían reconocer por medio de garantías laborales y protección social.

Por último, los programas de **pago por servicios ambientales (PSA)**, que normalmente tienen un objetivo ambiental principal, también pueden contribuir a una transición justa cuando apoyan los medios de vida de grupos de renta baja. Un ejemplo prominente es el del programa Bolsa Verde en Brasil, en el que hogares que viven en condiciones de extrema pobreza en áreas rurales reciben ingresos a cambio del mantenimiento y el uso sostenible de los recursos naturales.<sup>13</sup> No obstante, las personas de ingresos bajos no siempre tienen acceso a los programas de PSA; las subvenciones a la energía solar, por ejemplo, suelen beneficiar sobre todo a los hogares de renta media y alta.<sup>14</sup> Por lo tanto, es importante concebir los programas de PSA de tal modo que las personas de ingresos bajos no sean excluidas. Además, estos programas deberían considerarse un complemento de los sistemas de protección social universal, no un sustituto.

Los **sindicatos deben desempeñar una función clave** en todas estas medidas en materia de políticas. Los sindicatos participan en las negociaciones de reformas relativas a la protección, ya que son miembros de juntas de instituciones de seguridad social tripartitas o de múltiples partes interesadas. Los sindicatos también son actores clave en la formulación y la ejecución de políticas activas del mercado de trabajo y en el establecimiento de programas de empleo público.

Asimismo, los sindicatos pueden firmar **convenios colectivos** a nivel de empresa o de sector con empleadores para garantizar una protección social adecuada para

## Ejemplos de políticas de protección social que contribuyen a una transición justa

**Reino Unido:** Desde 2013, el Plan de obligaciones de las empresas energéticas, un plan para la eficiencia energética, ayuda a combatir la pobreza energética por medio de subsidios a las medidas de aislamiento para los hogares de bajos ingresos con miras a ahorrar energía y reducir sus facturas de electricidad. Además, las personas más vulnerables reciben un subsidio para energía de 140 libras esterlinas.<sup>A</sup>

**India:** Desde 2005, la Ley nacional de garantías para el empleo rural Mahatma Ghandi (MGNREGA, por sus siglas en inglés) trata de mejorar la infraestructura rural, aumentar los recursos de agua y tierra, y fortalecer los medios de vida y la base de recursos de los pobres en zonas rurales ofreciendo a los adultos al menos 100 días al año de trabajo asalariado para el que se requieren pocas cualificaciones. Unos 70 millones de hogares participan cada año en este programa.<sup>B</sup>

**Egipto:** Desde 2014, el Gobierno egipcio ha reducido drásticamente las subvenciones a los combustibles, que beneficiaban principalmente a los ricos, y ha asignado más recursos a la salud, la educación y la protección social. En particular, se ha ampliado la cobertura de los programas de protección social para familias pobres, personas mayores, huérfanos y personas con discapacidades.<sup>C</sup>

**Filipinas:** Después de que el tifón Haiyan (Yolanda) golpeará el país en 2013, el Gobierno amplió rápidamente el programa DILEEP. El programa proporcionó a las personas afectadas por el tifón empleo asalariado y protección social durante un período de hasta 30 días a través de apoyo temporal a los ingresos y seguro y seguro de enfermedad y accidente.<sup>D</sup>

A. Véase [Government delivers on manifesto pledge with £6 billion package to help end fuel poverty and drive innovation in energy efficiency \(2018\)](#) y [About the ECO scheme \(2018\)](#)

B. Indian Institute of Science (2013) [Environmental Benefits and Vulnerability Reduction through Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme](#)

C. Makdissi, P. (2018) [Subsidy reforms and social justice: Lessons from Egypt](#)

D. OIT (2015) [Social Protection and Climate Change: How did the Philippines combine emergency relief with lasting protection after Haiyan?](#)

11 OIT (2018) [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo](#)

12 OIT (2018) [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo](#)

13 Véase, por ejemplo, [Bolsa Verde: Improving Livelihoods and Conserving Forests](#)

14 Véase OIT (2015) [Payment for Environmental Services and Social Protection](#)

## Demandas sindicales

- Los gobiernos deberían garantizar una protección social adecuada y accesible para todos, inclusive para los trabajadores de la economía informal, en consonancia con el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social, la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social y la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal.
- Los interlocutores sociales deben ser consultados cuando se formulen políticas para una economía con bajas emisiones de carbono, en particular sobre la planificación de políticas para la industria, a fin de garantizar una política de transición justa que asegure trabajos y medios de vida decentes.
- Los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales, deberían proporcionar apoyo a los ingresos, capacitación y reasignación a otros servicios para los trabajadores que pierden sus puestos de trabajo como consecuencia de la transición a una economía sin emisiones de carbono.
- Si se establecen programas de pago por servicios ambientales no se debe excluir a los grupos de ingresos bajos.

los trabajadores afectados por el cambio climático y las políticas destinadas a mitigarlo. Un ejemplo es el acuerdo firmado entre los sindicatos y ENEL, un proveedor italiano importante de gas y electricidad, después de que la empresa anunciara el cierre de 23 centrales de carbón; gracias a este acuerdo, se logró reasignar a los trabajadores y ofrecer opciones de jubilación anticipada a algunos trabajadores con pocas perspectivas de encontrar un nuevo empleo.

No obstante, aunque estas disposiciones son útiles, no son suficientes por sí solas para garantizar una transición justa para estos trabajadores y deben formar parte de un conjunto de políticas más amplio, tal y como describen las **Directrices de política para una transición justa de la OIT**<sup>15</sup>. Estas directrices establecen una combinación integral de políticas que los gobiernos y los interlocutores sociales deben emplear a fin de asegurar una transición justa. Se incluyen políticas macroeconómicas, sectoriales y empresariales que garantizan los empleos, los derechos y el trabajo decente; la seguridad y la salud en el trabajo; la protección social; el desarrollo de competencias; políticas activas del mercado de trabajo; y el diálogo social y el tripartismo. Estas políticas pueden complementarse y reforzarse mutuamente para garantizar economías ambientalmente sostenibles, oportunidades de trabajo decente y comunidades prósperas.

## Bibliografía adicional y enlaces útiles

Portal AFD de la OIT [Protección social y cambio climático: Economías más verdes y sociedades justas](#)

CES (2018) [A Guide for Trade Unions: Involving Trade Unions in Climate Action to Build a Just Transition](#)

ILO (2015) [Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos](#)

OIT (2016) [Protecting people and the environment: Lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences](#)

OIT (2018) [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo](#)

CSI (2017) [Just Transition - Where Are We Now and What's Next? A Guide to National Policies and International Climate Governance](#)

<sup>15</sup> OIT (2015) Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.