



► Nota técnica

Febrero de 2023

Transición Justa: oportunidades para un desarrollo económico medioambientalmente sostenible en Paraguay

Aram Cunego¹

Principales puntos

- El desarrollo económico del Paraguay depende en medida significativa de los recursos naturales y de los servicios ecosistémicos. Pese a que el Paraguay no es un emisor significativo de emisiones de gases de efecto invernadero, esta dependencia, sumada a las fragilidades estructurales del mercado de trabajo, lo hace altamente vulnerable ante las consecuencias del cambio climático y la degradación medioambiental en general.
- El impulso de una economía verde requiere un consenso sólido entre gobierno, empleadores y trabajadores; y políticas públicas integrales y basadas en evidencias.
- La transición justa es una oportunidad para mitigar las causas del cambio climático y adaptarse a sus consecuencias, generando un desempeño del mundo del trabajo más resiliente e inclusivo, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Introducción

El avance hacia economías medioambientalmente sostenibles es una oportunidad para el desarrollo económico y social del Paraguay. Para ellos es importante **adoptar una perspectiva de transición justa**. Esta nota muestra que el impulso a los empleos verdes podrá contribuir a la preservación y restauración del medio ambiente, de los servicios que provee a la economía y a la generación de nuevos empleos con trabajo decente, “sin dejar a nadie

atrás”, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

El modelo de desarrollo actual del Paraguay depende en medida significativa de los recursos naturales y de los servicios ecosistémicos. Esta dependencia relativa pone a Paraguay en una posición de vulnerabilidad frente a vaivenes climáticos y deterioro medioambiental en general. A pesar de que el país no es un productor significativo de emisiones de dióxido de carbono equivalente, **su sistema productivo está altamente expuesto a las consecuencias del cambio climático** generado a nivel global. Por otra

¹ Aram Cunego es Oficial Nacional del Programa de Trabajo Decente de la OIT en Paraguay. El autor agradece los aportes y comentarios de Fabio Bertranou, Guillermo Montt y Gerhard Reinecke. Las opiniones vertidas en esta nota son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización Internacional del Trabajo.

parte, en la dimensión nacional, la adopción de un modelo de producción agrícola extensiva de monocultivo, el uso intensivo de agroquímicos y las actividades de ganadería, que conllevan alta deforestación y eutrofización de aguas, una gestión poco sostenible de los residuos urbanos e industriales, entre otros factores, ejercen una fuerte presión sobre el medio ambiente y reducen la capacidad de absorción de gases de efecto invernadero (GEI). Asimismo, la gestión poco sostenible de los desechos urbanos e industriales, así como el pujante sector de la construcción, son fuentes de generación de GEI.

 El impulso a los empleos verdes podrá contribuir a la preservación y restauración del medio ambiente, de los servicios que provee a la economía y a la generación de nuevos empleos con trabajo decente, “sin dejar a nadie atrás”.

Por el otro lado, la matriz energética del Paraguay está compuesta, en buena medida, por energía hidroeléctrica renovable, que procede de las presas de Itaipú y Yacyretá, situadas, respectivamente, en las fronteras con Brasil y Argentina. La energía eléctrica representa el 20% de las exportaciones del Paraguay. Todo ello hace que el país presente un alto grado de vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, pero también un gran potencial para impulsar el desarrollo sostenible a través de la electrificación de las distintas ramas de la economía.

El mercado de trabajo, por su parte, presenta varias fragilidades. Por un lado, Paraguay presenta una **alta tasa de informalidad** (64,2% del total de ocupados, mientras el promedio a nivel de América Latina ronda el 50%). Vinculado a ello, el país registra uno de los

menores niveles de cobertura contributiva de protección social de la región (31,4% de la población, siendo 64,3% el promedio de América Latina). Estas debilidades generan un escenario de desprotección y de exclusión para una parte de la población, afectando especialmente a las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas originarios y las personas en situación de discapacidad.

En este contexto, la presente nota muestra cómo la **transición hacia un modelo productivo medioambientalmente sostenible puede generar las bases para un desarrollo inclusivo** con trabajo formal, en línea con la estrategia global de desarrollo de una economía verde que se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay – PND 2030. Concretamente, esta transición podrá contribuir a una mayor resiliencia del mercado de trabajo a través de instituciones laborales más fortalecidas; ofrecer una perspectiva de mayor sostenibilidad de las actividades económicas; crear nuevas oportunidades de negocio; e impulsar la transición de los trabajadores y unidades productivas informales hacia la formalización y el trabajo decente.

¿Por qué el desarrollo económico sostenible en Paraguay?

“El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe”, el BID y la OIT (2020) afirman que en la región de América Latina y el Caribe (LAC), **el cambio climático y la degradación del medio ambiente empeorarán las fragilidades del mercado laboral y las dificultades que ya experimentan trabajadores y trabajadoras**: “El cambio climático amenaza el desarrollo, la prosperidad económica, el trabajo decente y los esfuerzos por reducir la desigualdad, en particular en los países en desarrollo. [...] El calentamiento global aumentará el riesgo de enfermedades transmitidas por vectores y por el agua, causará desastres naturales más intensos y frecuentes como sequías, inundaciones, ciclones tropicales, incendios forestales y olas de calor, y aumentará la frecuencia y la gravedad de las crisis alimentarias” (Saget et. al., 2020, pág. 25). **Numerosos puestos de trabajo dependen de un medio ambiente sano y de los**

servicios ecosistémicos²: a nivel global, se estima que 1.200 millones de empleos dependen directamente del medio ambiente (75 millones tan sólo en la región de las Américas); todo ello, sin contar los empleos que dependen de forma indirecta de la provisión de servicios medioambientales, tales como el transporte vinculado a los insumos agrícolas. La vinculación de los mercados laborales con el medio ambiente resulta especialmente visible en determinados sectores (por ejemplo, la agricultura) así como en las condiciones de trabajo (por ejemplo, en el aumento del estrés térmico y la pérdida de horas de trabajo) (OIT, 2018, págs.20-22, 28).

En la misma línea, en “Perspectivas económicas de América Latina 2022. Hacia una transición verde y justa”, la OCDE (2022) resalta que la región de **América Latina y el Caribe (ALC) sufre de forma desproporcionada las consecuencias del cambio climático**: 13 de los 50 países más afectados por el cambio climático en el mundo pertenecen a la región. El número de fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el clima en ALC aumentó en promedio en la mayoría de los países entre 2001 y 2022 en comparación con las dos décadas anteriores. Se prevé un aumento de la frecuencia e intensidad con la que se registran temperaturas cada vez más elevadas, precipitaciones extremas que provocan inundaciones y corrimientos de tierras, sequías [...] (OCDE, 2022, pág.15).

El Paraguay, al igual que el resto de la región, no es ajeno a estos fenómenos, lo cual hace inevitable enfrentarse a las problemáticas por ellos ocasionadas sobre las unidades productivas y el mercado de trabajo. Sin embargo, la estructura productiva y social del Paraguay, a lo largo de las últimas décadas, ha venido ejerciendo una presión creciente sobre los recursos naturales y la biodiversidad. No se trata de un fenómeno nuevo ni inesperado, sino que presenta rasgos similares a lo vivido en muchos otros países, dentro y fuera de la región. Este camino no es inevitable y redireccionar el desarrollo a uno medioambientalmente sostenible

requiere de una **transición que tenga las características de una transición justa**.

► La transición justa es el proceso por el cual los países y las empresas deben hacer una transición hacia economías y sociedades más ecológicas, resistentes y neutras desde el punto de vista climático y medioambiental”

(OIT, 2022)

De acuerdo con la OIT (2022), la **transición justa** es el proceso por el cual los países y las empresas deben hacer una transición hacia economías y sociedades más ecológicas, resistentes y neutras desde el punto de vista climático y medioambiental. Una transición justa significa reconocer que en este proceso habrá trabajadores, trabajadoras, empleadores y comunidades que se verán perjudicados, por lo que implica también hacer que esa transición a la sostenibilidad sea lo más justa e inclusiva posible para todos los interesados, **creando oportunidades de trabajo decente y sin dejar a nadie atrás**. A continuación, se perfilan tres desafíos de carácter estructural que el Paraguay enfrentará a la hora de impulsar la transición justa.

El primer desafío que el Paraguay enfrenta es su **propio modelo de desarrollo**, dependiente sustantivamente del aprovechamiento de los recursos naturales. Mientras el PIB crecía de forma sostenida con un promedio de 3,8% anual en la década 2010-2020, la superficie boscosa se reducía anualmente en 330.727 hectáreas (INFONA, 2020, pág.6) entre 2005 y 2020; año en el que la cobertura

² Los servicios ecosistémicos son la multitud de beneficios que la naturaleza aporta a la sociedad y como tales, hacen posible la vida humana, por ejemplo, al proporcionar alimentos nutritivos y agua limpia; al regular las enfermedades y el clima; al apoyar la polinización de los cultivos; al crear barreras naturales que impiden o reducen inundaciones, deslaves y erosión de suelos.

forestal nacional alcanzaba las 15.951.543 hectáreas. Esta alta tasa de deforestación está vinculada principalmente al cambio de uso de la tierra para las actividades de agricultura extensiva y ganadería (y, en menor medida, a cultivos ilegales) y genera importantes pérdidas en la biodiversidad, la capacidad de absorción de GEI, la retención hídrica de los suelos y el freno a procesos de desertificación, entre otros. La soja (25%), la carne (13%) y la energía eléctrica (20%) son los ítems con mayor participación en las exportaciones del país (Ministerio de Hacienda, 2022).

Por otra parte, la agricultura creció un 10,4% anual promedio entre 2010 y 2020, siendo uno de los sectores con mayor dinamismo (Banco Central del Paraguay, 2022). Adicionalmente, se puede mencionar la contribución de procesos industriales y de la gestión poco sostenible de residuos en general a la contaminación de aguas y tierras.

Otras amenazas al modelo productivo del Paraguay proceden también del nivel global. Pese a que, en términos relativos, el país no es un productor significativo de emisiones de gases de efecto invernadero (p. ej. dióxido de carbono y metano, entre otros) equivalente, **los efectos del cambio climático** ocasionado por las emisiones de otros países terminan afectando directamente las actividades productivas nacionales. Por esta razón, el uso insostenible de los recursos naturales y la escasa resiliencia del mercado laboral ante los efectos del cambio climático podría repercutir negativamente en el desarrollo futuro del país.

Un ejemplo de la fuerte interdependencia entre el modelo productivo y los recursos naturales se da en la **región del Chaco**, un territorio situado al noroeste del país, con condiciones climáticas extremas, baja densidad demográfica, un alto porcentaje de población indígena, desarrollo deficitario de infraestructura y, en general, escasa presencia de servicios públicos (Naciones Unidas Paraguay, 2021). En el Chaco conviven actualmente grupos poblacionales con altos índices de pobreza (especialmente entre los pueblos indígenas), junto a actividades productivas del sector primario que generarían una importante rentabilidad -

principalmente, la **ganadería y la cadena de la carne vacuna** con vocación a la exportación. La creciente escasez de agua, agudizada por los efectos del cambio climático, representa un desafío sustancial tanto para la supervivencia de los pobladores, como para la sostenibilidad de la actividad económica. El potencial productivo de la región se ve, además, mermado por el estrés térmico, agravado por la deforestación y la reconversión del uso de la tierra para fines ganaderos. En este contexto, una débil gestión de los recursos naturales puede poner seriamente en riesgo las actividades productivas y la subsistencia de las poblaciones que viven y trabajan en el área.

Otro desafío atañe las fragilidades del **mercado laboral**. Éste se caracteriza por una **alta tasa de informalidad** que, en el 2021, rondaba el 64.2% del total de ocupados (66.3% de las mujeres; 74.7% de los ocupados en las áreas rurales), mientras el promedio de América Latina arroja cifras cercanas al 50%. Los datos oficiales proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística no abarcan los trabajadores agropecuarios, entre los cuales se estiman índices aún mayores. Las **MIPYMES concentran alrededor de un 80% del empleo total del país** y presentan los mayores desafíos en cuanto a bajos salarios y elevada incidencia de la informalidad. Una de las principales consecuencias de la informalidad es que el país registra uno de los menores niveles de cobertura de protección social de la región (31,4% de la población está cubierto por al menos una prestación contributiva o no contributiva - excluyendo la atención en salud - siendo 64.3% el promedio de América Latina).

Existen **riesgos sociales no cubiertos adecuadamente** (por ejemplo, desempleo y salud e inseguridad económica en la infancia) y, en el caso de jubilaciones y pensiones, una alta fragmentación entre varias cajas previsionales. Las contribuciones a la seguridad social para trabajadores independientes y empleadores están escasamente reguladas y no son obligatorias, dejando a este segmento, como a los asalariados informales, sin adecuada protección en la práctica. La desprotección generalizada mantiene en una situación de exclusión especialmente a mujeres, jóvenes, pueblos

indígenas, personas con discapacidad y trabajadores de las áreas rurales, dificultando su salida de la pobreza.

En general, las MIPYMES se encuentran escasamente integradas en las cadenas de suministro y generan poco valor agregado (...) Esta situación contribuye a que estén fuertemente expuestas a las inestabilidades causadas, directa o indirectamente, por el cambio climático y el deterioro medioambiental.

En este contexto, las empresas, especialmente las MIPYMES, también enfrentan los efectos de los perjuicios originados por los daños ambientales. En general, las MIPYMES se encuentran escasamente integradas en las cadenas de suministro y generan poco valor agregado, por la escasez de tecnología, capacidades, conocimientos, infraestructuras y servicios. Esta situación contribuye a que **estén fuertemente expuestas a las inestabilidades causadas, directa o indirectamente, por el cambio climático y el deterioro medioambiental**. La variabilidad climática con fenómenos extremos, la degradación de las reservas de agua, el aumento de las temperaturas, la pérdida de biodiversidad y de recursos naturales, la reconversión del uso de la tierra, el descenso de la productividad de los suelos y la exposición a agentes químicos tóxicos acarrear consecuencias adversas para las empresas: el aumento de los costos y de la inseguridad de los suministros, mayores riesgos y costos operacionales y, finalmente, **menor capacidad de atracción de inversiones y posicionamiento en el mercado**,

debido a la incertidumbre sobre la sostenibilidad del negocio.

En Paraguay, la **cadena de transportes fluviales** constituye un ejemplo reciente de esta situación. Las fuertes y recurrentes sequías registradas en los últimos años han originado episodios de bajantes significativas de los niveles de agua de las grandes vías fluviales (especialmente el Río Paraguay), produciendo serias dificultades para la movilización de los barcos cargueros, de cuya operatividad depende gran parte de la economía nacional. Esto ha ocasionado una importante subida en los costos logísticos de aprovisionamiento y en los tiempos de transporte. La subida de costos termina distribuyéndose finalmente entre el consumidor, el productor y los eslabones de la cadena de prestadores de servicios. En definitiva, la fragilidad intrínseca del tejido agroindustrial, especialmente de pequeña y mediana escala, y su alta dependencia de los factores climatológicos repercuten en una baja capacidad de generar empleo de calidad y asegurar los ingresos, afectando, a la larga, el bienestar de la población y la sostenibilidad de las empresas.

Un tercer desafío concierne la **situación demográfica**. La población del Paraguay ha mostrado un crecimiento sostenido en la segunda mitad del siglo XX, llegando a triplicar su población entre 1950 y 2002. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2018 la estructura demográfica por edad mostraba que el 29,6% de la población tenía menos de 15 años, el 64,1% tenía entre 15 y 64 años, y el 6,4% más de 64 años.

Esto significa que hay una masa creciente de fuerza de trabajo que se está incorporando al mercado laboral. El fenómeno, denominado **bono demográfico**, se refiere a la ventana de oportunidades que esta coyuntura demográfica ofrece, a raíz del cambio de la relación entre la fuerza de trabajo potencial y las personas que ya no participan del mercado laboral. Sin embargo, esta masa creciente de fuerza de trabajo no cuenta con condiciones laborales adecuadas: según los informes del Instituto Nacional de Estadística, en el 2021, el 94,5% de las personas ocupadas entre 15 y 29 años de edad trabajaba en situación de informalidad. El

crecimiento de la fuerza laboral, sumado a las características de la estructura productiva y a las fragilidades institucionales (baja cobertura de protección social; transiciones al, dentro y fuera del mercado laboral en un marco de alta informalidad; inestabilidad laboral elevada; entre otros), conlleva una **presión cada vez mayor sobre los recursos naturales y los servicios ecosistémicos** en los que se basa la economía nacional. Las personas jóvenes que entran al mercado de trabajo demandan la ampliación de la capacidad de la estructura productiva, el fortalecimiento de las políticas de empleo, la creación de nuevos puestos de trabajo de calidad y la posibilidad de participar en programas de formación actualizados, modernos y orientados a cubrir las brechas entre demanda y oferta.

Con estos antecedentes, **la transición justa hacia la sostenibilidad medioambiental puede contribuir a mitigar las fragilidades del modelo económico-productivo y social**, y brindar oportunidades concretas para un desarrollo inclusivo, sostenible y sostenido:

- Ayudar a preservar y restaurar la biodiversidad, los acuíferos y, en general, los recursos naturales, de cuyos servicios depende gran parte de la economía nacional.
- Poner en valor la matriz energética renovable del país, basada en la intensa producción (aunque con escaso aprovechamiento) de la energía hidroeléctrica, con un gran potencial para el desarrollo de nuevos sectores industriales y servicios, así como para la descarbonización de otras actividades productivas.
- Generar nuevas oportunidades de empleo y de negocio, que contribuyan a la creación de valor en las cadenas de suministro, con especial atención a la integración de las MIPYMES y de los jóvenes. La sostenibilidad medioambiental de la economía tiene un gran potencial para el fomento de la industrialización y la modernización de las cadenas productivas y podría promover, para estos grupos, la transición de la informalidad a la formalidad en la economía y en el empleo.

En este contexto, el **marco normativo y político** del país podría ofrecer ventanas favorables. El **PND 2030**

plantea, en su estrategia global, incorporar la energía renovable y limpia como palanca para el nuevo dinamismo económico, así como el **desarrollo de una economía verde**, basada en una explotación racional de los recursos naturales (Secretaría Técnica de Planificación, 2021, pág. 29-30). También, la reciente aprobación del **Plan Nacional de Empleo 2022-2026** (Decreto 7029/2022) es un instrumento valioso para acompañar y orientar los esfuerzos nacionales hacia la transición justa. Por su parte, la **Estrategia Nacional de Formación Profesional** (Decreto 4678/2020), al promover la reconversión laboral y la transformación digital, favorece también la creación de las nuevas competencias que los empleos verdes requieren. De forma análoga, existen otras leyes y regulaciones sectoriales que abren el camino a la ecologización de la economía y la transición justa – para citar un ejemplo, la Ley 4601/2012, de incentivos a la importación de vehículos eléctricos, por la cual “Queda exonerado del pago del Impuesto Aduanero a la Importación y del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la importación para el mercado nacional de vehículos eléctricos.” (Artículo 1).

¿Con qué enfoque, dónde y cómo se pueden promover los empleos verdes para una transición justa en Paraguay?

Según la OIT (2015a y 2016), los **empleos verdes** son aquellos empleos decentes “que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética. [...] pueden producir bienes o prestar servicios que benefician al medio ambiente. [...] Se puede distinguir entre dos tipos de empleos verdes:

1. Empleos en sectores económicos verdes desde el punto de vista del producto final; y
2. Funciones de trabajo en todos los sectores desde una perspectiva de proceso respetuoso con el medio ambiente.”

En síntesis, con la expresión de **empleos verdes** nos referimos a todos los empleos decentes que ayuden a proteger o restaurar los ecosistemas y la

biodiversidad; reducir el consumo de energía, de materiales y de agua a través de estrategias de alta eficiencia; descarbonizar la economía, y minimizar o evitar por completo la generación de todas las formas de desechos y contaminación (UNEP, 2008, pág.3). Asimismo, los **empleos verdes** son también los que se generan en el esfuerzo de adaptación a las consecuencias del cambio climático y el deterioro medioambiental en general. Por ejemplo, los esfuerzos de conservación del suelo y la rehabilitación de cultivos y pastizales degradados prometen crear empleo y sustentar los medios de vida rurales (UNEP, 2008, pág.20).

Avanzar hacia una economía verde significa **apostar a un modelo productivo que tienda a minimizar el impacto medioambiental**. Las actividades productivas humanas conllevan el aprovechamiento de recursos naturales y de energía para la transformación de materiales y la provisión de servicios dirigidos a satisfacer las necesidades de las personas. En línea con la **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible** (especialmente, los ODS 7, 12, 13, 14 y 15), la transición justa plantea una respuesta a estas demandas por medio de modelos productivos que garanticen el acceso a energía asequible, segura, sostenible y moderna; la mejora de la eficiencia energética; y actividades extractivas, industriales y de consumo de bajo impacto ambiental en suelos, aguas y aire y bajas emisiones de GEI, acompañadas de acciones compensatorias de preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales.

 Avanzar hacia una economía verde significa apostar a un modelo productivo que tienda a minimizar el impacto medioambiental.

En Paraguay, la transición justa hacia una economía medioambientalmente sostenible es un proceso incipiente. En este sentido, la producción de datos y

proyecciones más amplias y precisas al respecto del potencial y las oportunidades que los empleos verdes ofrecen y las dificultades que la transición justa pueden ofrecer orientaciones a los actores nacionales, tanto del sector público como del sector privado, para impulsar un cambio hacia modelos productivos más sostenibles.

Por ello, el primer desafío está en **incrementar la generación de información y evidencia**, a través de estudios específicos que puedan coadyuvar a los actores nacionales para una toma de decisiones informada y técnicamente sólida, considerando las afectaciones de la transición justa en el mercado de trabajo y, concretamente, sobre el empleo:

- **Creación de nuevos empleos**, vinculados a los nuevos productos y servicios que acompañan la ecologización de la economía (por ejemplo, en el ámbito de la generación y aprovechamiento de energía de fuentes renovables; la gestión de recursos hídricos, la gestión de recursos forestales, o la producción de nuevos materiales ambientalmente sostenibles para la arquitectura y la construcción civil).
- **Destrucción de empleos**, principalmente en sectores que no resulten compatibles con la protección o la restauración del ambiente (por ejemplo, la pesca intensiva o la producción de empaques no reciclables).
- **Sustitución de empleos**, en ámbitos en los que determinados productos o servicios son sustituidos por otros (por ejemplo, la sustitución de la gestión de vertederos con la gestión de plantas de reciclaje).
- **Transformación de empleos**, con la readecuación de competencias del personal profesional para responder a los nuevos métodos de trabajo y el manejo de materiales y tecnologías (por ejemplo, en la adopción de nuevas técnicas de producción agrícola, en el ámbito de la arquitectura, la construcción civil y la electrificación del transporte).

Para evaluar el impacto de esta transición sobre el empleo, existen distintas metodologías y modelos que permiten proyectar escenarios probables, a partir, principalmente, de datos estadísticos. Es

posible realizar simulaciones verosímiles de cómo la economía nacional respondería ante la implementación de diferentes políticas y programas de fomento del empleo verde a través del uso combinado de inventarios y encuestas; la compilación de matrices de análisis insumo-producto y de contabilidad social; y la aplicación de los modelos de equilibrio general y dinámica del sistema.

Estos instrumentos permiten estimar el empleo que se genera en los distintos sectores de la economía; y consienten, en sus versiones más complejas, modelar la relación entre las funciones de demanda y producción junto con las condiciones de equilibrio de los mercados, considerando los **efectos directos** (en las industrias directamente afectadas), **indirectos** (en la cadena de suministro) y aquellos **inducidos por los cambios** en el nivel de gasto de los hogares y los sectores.

Por ejemplo, el uso de estas herramientas permitiría explorar proyectivamente los efectos que podría tener la inversión en el fortalecimiento de las líneas de transmisión eléctrica sobre transiciones estructurales, tales como la electrificación de determinados sectores productivos y de servicios; y **medir el impacto potencial sobre el empleo** en distintos sectores de la economía. A la hora de generar información y evidencia, será especialmente importante incorporar parámetros de análisis específicos sobre el impacto potencial de la transición justa sobre grupos en situación de vulnerabilidad, tales como mujeres, jóvenes, población indígena y personas con discapacidad.

En segundo lugar, habría que generar un **consenso amplio entre los actores del mundo del trabajo**. Esto requiere, de un lado, generar opiniones informadas, basadas en las evidencias recolectadas y los estudios realizados; y del otro, fomentar el diálogo social entre los actores relevantes, principalmente, el Gobierno, los empleadores y los trabajadores. La transición hacia una economía verde con trabajo decente e inclusivo es un proceso de mediano y largo plazo y, por ello, los compromisos continuos por parte de los diversos actores políticos, económicos y sociales son claves.

También, habrá que proceder con la definición y priorización de los **sectores productivos** en los que se pretende implementar la transición justa. La priorización sectorial dependerá de los hallazgos y conclusiones de las evidencias recolectadas, de los estudios realizados y de los acuerdos alcanzados en el proceso de diálogo.

Basándose en la matriz económica y productiva del Paraguay, se puede inferir que podrían proyectarse como sectores con mayor potencial los que contribuyen a la adaptación a los efectos del cambio climático – por ejemplo, el aumento de la productividad y resiliencia del **sector agropecuario**, y la mayor eficiencia en la gestión de **recursos hídricos**.

Asimismo, se puede identificar cierto potencial para la generación de empleos verdes con trabajo decente en algunos sectores que contribuyen a la mitigación del cambio climático, a la descarbonización de la economía y a la protección del medio ambiente: por ejemplo, el aprovechamiento de la **energía hidroeléctrica** con el fortalecimiento de las líneas de transmisión, la consiguiente electrificación de actuales y nuevos sectores productivos (industria, transporte, entre otros), la eficiencia energética de las **construcciones habitacionales** y la conservación y recuperación de las áreas boscosas.

Un asunto especialmente importante para la generación de consenso es la definición de un plan de **mitigación de riesgos**. Al igual que cualquier cambio estructural, la transición justa podrá acarrear beneficios y, en algunos casos, efectos adversos.

La destrucción, sustitución y transformación de empleos en determinados sectores productivos podrá poner en una situación de crisis algunas categorías profesionales, para las cuales se han de prever mecanismos de protección social adecuados (por ejemplo, subsidios ante la desocupación para garantizar la seguridad de ingresos) y programas de recualificación y reinserción laboral.

En este sentido, otro desafío de gran relevancia para el éxito de las políticas públicas es la **reconversión profesional**. Con toda probabilidad, el avance hacia una economía medioambientalmente sostenible se

enfrentará a un déficit de habilidades y competencias para desempeñar con solvencia las funciones que requieren los nuevos empleos, la tecnología innovadora, el manejo de materiales y servicios.

Las ocupaciones nuevas (y las que se transforman) tienden, además, a requerir un alto nivel de cualificación, que a su vez necesita una adecuación de la estructura de educación y formación profesional nacional. Para afrontar estas dificultades, podría ser útil realizar **estudios de anticipación de competencias**, es decir, un proceso estratégico y sistemático que permite a los actores del mercado de trabajo identificar las futuras necesidades en materia de competencias y prepararse para las mismas, ayudando así a reducir brechas potenciales entre la demanda y la oferta de competencias (OIT, 2022).

Una vez más, resultará fundamental involucrar en el **diálogo social** aquellos sectores productivos, como, por ejemplo, el de los combustibles fósiles, cuyos intereses divergentes podrían resultar afectados por la transición justa. Sin un diálogo abierto, transparente y constructivo entre las partes afectadas – positiva o negativamente – por la ecologización de la economía, será difícil conseguir una sólida base para una transición justa.

Los principios de la transición justa consensuados entre los actores del mundo del trabajo en el marco del diálogo social permitirán, así, avanzar en el **diseño y puesta en marcha de políticas públicas**, que incluyan de forma multidimensional medidas y soluciones específicas para cada grupo de interés.

El ciclo para la creación de más y mejores empleos verdes de la OIT recomienda transitar por las siguientes etapas:



Fuente: OIT, 2015a, pág. 6

En esta fase será especialmente importante definir los mecanismos de gobernanza, para afianzar un compromiso transversal e interinstitucional efectivo con la transición, y determinando, a la vez, los medios necesarios para la implementación y el monitoreo de las políticas.

Conclusiones y posibles caminos de acción

- Los efectos del cambio climático, el deterioro medioambiental y un modelo de desarrollo con alta huella ambiental ponen en riesgo la estabilidad del sistema productivo y del mundo del trabajo en el mediano y largo plazo. Esta situación afecta a todos los países, pero los efectos se perciben especialmente y con creciente intensidad en los países en desarrollo, como Paraguay, debido a su mayor exposición a factores de vulnerabilidad.

- Las actividades productivas humanas tienen una relación de interdependencia con el medio ambiente, que provee materiales, energía y recursos en general. El desafío, entonces, se ha de centrar en plantear un modelo productivo que se base en el acceso a energía sostenible, la mejora de la eficiencia energética, el impulso a actividades industriales de bajo impacto ambiental y la promoción de acciones compensatorias de preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales.
- El Paraguay no es un productor significativo de emisiones de dióxido de carbono equivalente, pero sufre potencialmente en gran medida de las consecuencias del cambio climático generadas a nivel global. Por tanto, avanzar hacia una economía verde para una transición justa se configura como una necesidad urgente, ya que contribuye a una mayor resiliencia del mercado de trabajo, con empleos más resistentes ante situaciones de shock y un sistema productivo capaz de adaptarse a los efectos del cambio climático y la variabilidad climática.
- La transición justa constituye una oportunidad, porque crea nuevas fuentes de negocio y conecta al país con los mercados de los países más desarrollados; a la vez que fomenta la transición de trabajadores y trabajadoras hacia nuevos empleos con trabajo decente, es decir, formales, protegidos, inclusivos y con pleno respeto a los derechos fundamentales en el trabajo. La transición justa es necesaria para el conjunto de la sociedad, porque disminuye la presión sobre el medio ambiente a través del uso sustentable de los recursos naturales, en una perspectiva de sostenibilidad de las actividades económicas en el mediano y largo plazo, de mitigación del cambio climático y de mantenimiento de un entorno sano y saludable para las personas.
- Pese a que el proceso también podrá afectar negativamente a algunos grupos (los “perdedores” de la transición justa, afectados, por ejemplo, por la destrucción de empleos), se puede inferir que, en el mediano plazo, se podrá minimizar los daños y lograr un balance positivo para la economía nacional y el empleo, a través de medidas de protección social adecuadas y de políticas de reconversión profesional y recualificación de trabajadores desocupados para su reinserción al mercado laboral.
- Para el diseño de políticas y propuestas que avancen hacia una transición justa, es necesario generar información, evidencia y proyecciones en torno a los efectos potenciales de la transición justa, en sus dimensiones de creación, destrucción, sustitución y transformación de empleos. La disponibilidad de información podrá constituir una base para sensibilizar y comprometer a los actores institucionales, políticos y sociales en torno al proceso.
- La transición justa precisa de un amplio consenso social y de políticas de Estado con perspectivas de largo plazo. La construcción de un “pacto social” para la transición justa, con el apoyo de diferentes fuerzas políticas y actores sociales, podría redundar en una fórmula exitosa que permita aprovechar los beneficios y minimizar las externalidades negativas de la ecologización de la economía.
- Las políticas públicas que implementan la transición justa deberán tener carácter integral: desde la definición de la gobernanza del modelo de economía verde, hasta las reformas y adecuaciones normativas, las medidas sociales y fiscales, y las políticas de empleo, incluyendo la generación de capacidades con un enfoque de anticipación de competencias y demandas laborales en un marco de fortalecimiento de las instituciones del trabajo.
- La OIT está comprometida a partir del mandato de sus constituyentes tripartitos (gobiernos, empleadores y trabajadores) con la promoción y acompañamiento de la transición justa. Por un lado, el diálogo social tripartito impulsado por la OIT representa una herramienta fundamental para la generación de acuerdos sostenibles y duraderos. Por el otro, la OIT puede brindar asesoría técnica a los actores del mundo del trabajo para el dimensionamiento del potencial del empleo verde; la definición de criterios para el diseño de políticas; el intercambio de experiencias con otros países; el pilotaje de programas; el

► Nota de la OIT

Transición Justa: oportunidades para un desarrollo económico medioambientalmente sostenible en Paraguay

acompañamiento a estrategias de transición y desarrollo de empresas medioambientalmente sostenibles y la recopilación de lecciones aprendidas. En este sentido, las “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos” de la OIT (2015b) ofrecen a los actores nacionales los principios rectores y los criterios para orientar el diseño de políticas públicas con miras a una transición justa centrada en las personas.

Bibliografía

- Banco Nacional del Paraguay, 2022. [Serie histórica del PIB Base 2014 a 33 actividades económicas](#).
- CEPAL, 2014. La economía del Cambio Climático en el Paraguay. Santiago de Chile. CEPAL
- CEPAL y OIT, 2018. [Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe](#).
- Instituto Nacional de Estadística (INE), 2022. [Ocupación Informal No Agropecuaria](#).
- Instituto Forestal Nacional de Paraguay (INFONA), 2020. [Reporte Nacional de Cobertura Forestal y Cambios de Uso de la Tierra 2017-2020](#).
- Instituto Forestal Nacional de Paraguay (INFONA), 2020. [INFONA presenta histórico Reporte Nacional de Cobertura Forestal y Cambio de Uso de la Tierra](#).
- Luis Miguel Galindo, Bridget Hoffman, Adrien Vogt-Schilb, 2022. ¿Cuánto costará lograr los objetivos del cambio climático en América Latina y el Caribe?. Washington DC. BID (documento de trabajo IDB-WP-01310).
- Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. Bono demográfico en Paraguay. Análisis con microdatos.
- Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2022. Perfil económico y comercial de Paraguay.
- Maffei, Laura, 2021. [Transición justa y empleo verde en el marco de la protección de la biodiversidad en América Latina y el Caribe](#). OIT, Ginebra (Suiza).
- Montt, Harsdorff y Fraga, 2018. [Future of Work in a Changing Natural Environment](#).
- Naciones Unidas Paraguay, 2021. [El Gran Chaco Americano requiere la presencia de Naciones Unidas](#).
- OCDE, 2022. [Perspectivas Económicas de América Latina 2022. Hacia una transición verde y justa](#).
- OIT, 2015a. [El Programa Empleos Verdes de la OIT](#).
- OIT, 2015b. [Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos](#). Suiza.
- OIT, 2016. [¿Qué es un empleo verde?](#).
- OIT, 2018. [Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018](#).
- OIT, 2021. [¿Cómo impulsar la creación de empleos verdes en la economía circular?](#).
- OIT, 2021. Transición justa y empleo verde en el marco de la protección de la biodiversidad en América Latina y el Caribe.
- OIT, 2022b. [Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe](#). Nota Técnica. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022.
- OIT. [Preguntas frecuentes sobre transición justa](#).
- OIT. [Estrategias de desarrollo de competencias para futuros mercados laborales](#). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. [Servicios ecosistémicos y biodiversidad](#).
- Pablo Brugnioni, 2020. [Empleo verde en Paraguay. Asunción \(Paraguay\)](#). CEAMSO, Friedrich Ebert Stiftung.
- PNUMA, 2011. Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Francia. PNUMA
- Saget, Catherine, Vogt-Schilb, Adrien y Luu, Trang (2020). El empleo en un futuro de cero emisiones

► Nota de la OIT

Transición Justa: oportunidades para un desarrollo económico medioambientalmente sostenible en Paraguay

netas en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo, Washington D.C. y Ginebra.

- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) – Gobierno Nacional del Paraguay, 2021. [Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030](#). Asunción, Paraguay
- UNEP (with ILO, OIE, ITUC-CSI-IGB), 2008. [Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world](#). Washington, DC.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
Santiago de Chile

T: (56-2) 2580-5500
E: santiago@ilo.org
W: ilo.org/santiago