

# ▶ Transición post COVID-19 hacia una economía verde

Abril 2022



# ► Transición post COVID-19 hacia una economía verde

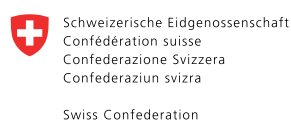
Abril 2022

**Autor:** Marcelo Alejandro Corti

**Coautores:** Julián Gabriel Leone; Luis Fernando Couto;  
Julián Corres.

**Colaboradores:** Juan Manuel Rodríguez Repeti; María  
Eleonora Botello; Leandro Sánchez; Sofía Ayelén Caruana.

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](mailto: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](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Marcelo Corti. Coautores: Julián Leone; Fernando Couto; Julián Corres. Colaboradores: Juan Manuel Rodríguez Repeti; María Eleonora Botello; Leandro Sánchez; Sofía Caruana.  
*Transición post COVID-19 hacia una economía verde*  
Buenos Aires; Oficina de país de la OIT para la Argentina, (2022)

ISBN 9789220369326 (impreso)  
ISBN 9789220369333 (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](http://www.ilo.org/buenosaires) o escríbanos a [biblioteca\\_bue@ilo.org](mailto:biblioteca_bue@ilo.org).

---

Edición: Gustavo Ciuffo  
Diseño y diagramación: Rosana Dillon

Impreso en Argentina.

## Resumen ejecutivo

---

El impacto global producido por el virus SARS-CoV-2 ha sido difuso ya que afectó la economía, la sociedad, el ambiente y hasta la política de los países. Las cuarentenas fueron una de las principales herramientas de los países para contener la transmisibilidad del virus y disminuir los contagios. Esta medida produjo impactos casi inmediatos en la economía con algunos hitos históricos, como la mayor caída en el precio del petróleo. Al mismo tiempo se estima que, durante el 2020, entre 70 y 100 millones de personas quedaron expuestas a la extrema pobreza. Por estos motivos, desde las Naciones Unidas se propuso que todas las medidas de mitigación del virus incluyeran un paquete de políticas socioeconómicas para aliviar los efectos negativos de índole económico.

En este sentido, el concepto de *transición justa* adquiere gran relevancia para hacer frente a las dificultades en términos de coordinación y para una recuperación pospandémica sostenible e inclusiva basada en la agenda de trabajo decente y en la idea de “reconstruir mejor” (*Build Back Better*). Esta instancia de recuperación debe ser planteada con una dimensión social ya que la brecha socioeconómica presente, principalmente en los países más pobres, expone limitaciones para el teletrabajo y el sistema educacional, entre otros factores.

La COVID-19 alcanzó a nuestro país luego de 64 días del primer caso reportado en China, determinándose el 20 de marzo del 2020 el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). En este contexto, la Argentina ha presentado la segunda mayor caída económica de la región luego de Venezuela, produciendo nuevas dificultades sociales en términos económicos y aumentando las desigualdades preexistentes, a pesar del notable esfuerzo y consecuentes políticas implementadas por el Estado nacional.

Al respecto, el gobierno argentino en pos de mitigar la propagación del virus aumentó la asistencia social, prorrogó los vencimientos impositivos y subsidió programas crediticios como parte de sus principales iniciativas. Las primeras estimaciones realizadas arrojaron que al mes de junio de 2020 cerca del 89 por ciento de la población vivía en un hogar donde al menos una persona percibía un ingreso proveniente del Estado. Sin embargo este paquete de medidas generó un impacto en las cuentas públicas, aumentando el déficit fiscal, y tampoco logró frenar la pobreza durante el segundo trimestre del 2020, que ascendió al 47,8 por ciento.

Teniendo en cuenta lo acontecido como consecuencia de la pandemia, lo primero que ha quedado en evidencia es que “nadie se salva solo”, pues los efectos del virus impactaron tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo (aunque con un mayor impacto en estos últimos), y lo mismo respecto a diferentes sectores de la sociedad. Por lo tanto, el concepto de colaboración multilateral (internacional y nacional) toma un valor imprescindible para una recuperación económica sostenible e inclusiva.

Indudablemente ha quedado de manifiesto la importancia del rol del Estado en su red de protección social y su capacidad de contención ante una crisis de dimensiones previamente inimaginables. No obstante, dado los significativos efectos negativos en materia social, económica y ambiental, la etapa pospandémica requiere una mirada y una participación integral de todos los sectores. Al mismo tiempo, surge la necesidad de una reformulación y remodelación de los sistemas de información para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

En este marco, la economía verde se manifiesta como una oportunidad de recuperación potenciado por las cualidades de nuestro país, principalmente en cinco ejes fundamentales:

► **Bioeconomía.** Los principales beneficios se presentan debido al contexto de la Argentina como país agricultor y ganadero, y del significativo nivel del sistema científico nacional. Un aspecto central de este tipo de desarrollo, sobre todo en términos agropecuarios, es la producción de artículos orgánicos que, debido a la creciente demanda por parte de las clases medias de todo el mundo, han aumentado su elaboración hasta llegar al 1,5 por ciento de la producción mundial (nuestro país ocupa el segundo puesto de producción por detrás de Australia). En términos de participación en el PBI nacional, la bioeconomía aportó un total de 86 695 millones de dólares (16,1 por ciento) en el 2017. Asimismo, el efecto de la bioeconomía puede ser central en el desarrollo de economías regionales y en la demanda de mano de obra.

► **Economía circular.** Con el fin de generar bucles cerrados de producción y maximizar el cuidado de los recursos naturales, la economía circular se manifiesta como una respuesta a la demanda por parte de la realidad que exige un rediseño de las cadenas de producción. En algunas jurisdicciones dentro de la Argentina se ha avanzado en materia de gestión integral de residuos, promoviendo su disminución y reciclado. No obstante, nuestro país aún no ha realizado grandes avances en materia de legislación y/o regulación.

► **Transición energética.** Con vistas a la “nueva normalidad”, la reorganización y reestructuración del sistema energético presenta uno de los desafíos más destacados. Con una participación estimada del 2 por ciento del PBI y una contribución aproximada al empleo registrado del 1,3 por ciento, la pandemia brinda al sector energético desafíos y oportunidades en materia ambiental y laboral. Todo esto cobra especial importancia para nuestro país luego de que el precio del petróleo se desplomara, producto de las cuarentenas realizadas a nivel mundial, lo que afectó la rentabilidad de proyectos

como Vaca Muerta y al mismo tiempo hizo que el sector petrolero requiriera el auxilio del sector público. Los posibles cambios e inversiones en el sector energético deben plantearse dentro de un marco en el que la Argentina depende, en gran parte, de los combustibles fósiles como matriz primaria de energía. En vistas a reformar esta matriz energética en el país, es destacable el hecho de que las energías renovables hayan triplicado su participación entre el 2018 y 2020. Dentro de las potencialidades del país en materia de energías renovables, la térmica representa el 62 por ciento de la potencia instalada, la hidráulica un 27 por ciento, las renovables (solar, eólica, biomasa, etc.) un 7 por ciento y un 4 por ciento la nuclear. En relación con la energía fotovoltaica, más de la mitad del territorio argentino recibe una radiación solar que, en teoría, es viable para su explotación y es superada en pocas regiones de Europa. El cambio del sistema energético es crucial para el desarrollo de otro proceso: La remodelación del sistema de transporte, principalmente en las ciudades y en el planeamiento urbano, donde la descarbonización de la economía es central. La Argentina también presenta un alto potencial bioenergético a partir de una gran diversidad de fuentes de biomasa tanto seca como húmeda susceptibles de ser aprovechadas.

► **Turismo sostenible.** El turismo es un sector clave en la creación de empleo para empresas y jóvenes, que se vio altamente afectado en todo el mundo producto de las restricciones en la movilidad, sobre todos en los viajes aéreos comerciales. En pos de una recuperación hacia un turismo sostenible, es importante destacar el rol de la Argentina tanto como país turístico de la región sudamericana (el segundo destino más grande de la región) como por su nivel de turismo interno, sobre todo hacia el sector atlántico templado. En materia de empleo verde se estimaba que en el año 2015 el sector del turismo sostenible incorporaría cerca de 15 000 puestos de trabajo.

► **Finanzas sostenibles.** Las finanzas sostenibles, como así también los bonos verdes, representan una oportunidad de recuperación inclusiva y sostenible para la Argentina ya que el país cuenta con diversas iniciativas que prometen una evolución en su rol de la economía. En ese sentido, durante el año 2019 tuvo lugar la firma del Protocolo de Finanzas Sostenibles de la Industria Bancaria Argentina, que buscó fomentar y facilitar en entidades financieras la implementación de prácticas y políticas que promuevan una integración económica, social y ambiental. Al mismo tiempo, la Comisión Nacional de Valores (CNV) aprobó el documento “Lineamientos para la emisión de valores negociables sociales, verdes y sustentables en Argentina”, que busca promover la generación de emisiones con impacto social y ambiental. Durante el 2020 varios firmantes colocaron bonos verdes, en el caso del Banco Santander, por ejemplo, para financiar un parque eólico, y en el caso del Banco Galicia para el lanzamiento de la línea de créditos de triple impacto para empresas sustentables. El sector privado, por su parte, de la mano de firmas como Coca Cola o Femsa colocó su primer bono verde en el mercado internacional. Finalmente, este año la CNV lanzó un procedimiento de elaboración participativa de normas para un régimen especial de productos de inversión colectiva, sostenibles y sustentables. Además, puso a disposición las guías “Inversión socialmente responsable en el mercado de capitales argentino”, “Emisión de bonos sociales, verdes y sustentables” y “Evaluadores externos de bonos sociales, verdes y sustentables”.

Con relación a los cambios necesarios en la matriz productiva y la creación de empleos verdes cabe destacar que en la Argentina los empleos verdes están presentes en todos los sectores de la economía (industria manufacturera, transpor-

te, suministro de agua y gestión de residuos, agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, turismo y producción de energía y combustibles). Sin embargo, la incorporación y la adaptación de los empleos verdes requiere comprender e identificar las habilidades requeridas por parte de los trabajadores, así como también los cambios necesarios e impulsos tecnológicos que deban darse.

Por ello, con el fin de asegurar una transición justa y la aplicación de la agenda del trabajo, se requiere brindar los incentivos necesarios para el trabajador, así como comprender que las medidas de protección social y seguros de desempleo son herramientas necesarias para mitigar cualquier tipo de vulnerabilidad a la hora de posibles despidos. Se debe considerar que el cambio necesario de la matriz productiva conlleva la pérdida de algunos empleos y la generación de otros nuevos, por lo que la acción de los sindicatos será fundamental.

Al respecto, los costos sociales deben compartirse por todos y socializarse lo máximo posible. Por este motivo se destaca la necesaria participación de los interlocutores sociales para lograr dicha gestión en la economía. La democratización y solidez del sistema de relaciones de trabajo requerirá mejorar los sistemas de protección social, impulsar el tripartidismo en las políticas de empleo y auto reformarse según sea necesario para enfrentar los cambios globales corresponderá al accionar de los sindicatos. El uso de convenios colectivos es una herramienta útil y debe ser aprovechada al momento de crear acuerdos integrales para construir economías resilientes y sostenibles. Y lo mismo mediante el establecimiento de protocolos de trabajo que puedan contemplar, incluso, posibles cláusulas ambientales.

Es importante destacar que la creación de empleos verdes y el planteamiento de la descarbonización de la economía no son parámetros que deban ser planteados en términos de pérdida de crecimiento económico o decrecimiento en la generación de empleo, ya que para el año 2030 se podrían generar cerca de 15 millones de nuevos puestos de trabajo. De igual manera se debe considerar que cerca del 80 por ciento de los empleos generados por los debidos procesos de descarbonización serían en sectores dominados principalmente por hombres. Con respecto a las inversiones necesarias para la transformación productiva, estas son demasiado significativas para ser afrontadas por el sector público. De este modo, delegarle y darle la posibilidad de desarrollo al sector empresarial es una medida necesaria.

Para el diseño e implementación de políticas vinculadas a la economía y empleo verde es necesaria la implementación de un diálogo social que nuclea a todas las entidades necesarias. En primer lugar, debe tenerse en cuenta el rol del Gobierno, que ratifique su nivel de compromiso político y acción gubernamental con la recuperación sostenible e inclusiva. Será fundamental el rol de los sindicatos ya que, siempre en un marco de diálogo social suficientemente institucionalizado, la participación de los trabajadores en la transición justa será fundamental. Asimismo-



mo, las empresas deben ser partícipes de esta transformación, tanto por su potencialidad de generar trabajo decente como para la creación de empleos verdes, e incluso para la transformación de aquellos trabajos que lo requieran.

Debe destacarse el rol de los jóvenes ya que la COVID-19 ha profundizado los problemas existentes vinculados con su integración social y económica y, en palabras de Guy Ryder, “No sólo merma su empleo y futuro profesional, sino que menoscaba en gran medida su educación y formación, y, por ende, su bienestar mental”. Paralelamente, están siendo partícipes activos del cuidado ambiental modificando sus hábitos de consumo y creando nuevos mercados, bases imprescindibles para promover un rumbo hacia una economía verde.

Debido a la complejidad que presenta la interacción de todos los actores necesarios para la recuperación y transformación de la Argentina (empleados, empresarios, gobierno y sindicatos) es necesario que exista cohesión entre estos, alcanzable mediante un diálogo social que los nucleee. La transformación debe ser respaldada por políticas e instituciones sólidas que fomenten e incentiven una producción sostenible y energías renovables. En síntesis, un desarrollo económico, pero en equilibrio con el ambiente e inclusión social. Por estas razones es fundamental implementar un *acuerdo estratégico hacia un desarrollo sostenible* en nuestro país, donde el Estado sea garante de la protección y administración de los recursos naturales, así como de la seguridad social, jurídica y la protección de la propiedad privada.

Con el fin de llegar a este acuerdo se deben plantear estrategias claras de transición con respecto a la matriz productiva, desarrollándose al menos las estrategias nacionales de economía circular, bioeconomía, transición energética y turismo sostenible.

Finalmente, esta situación pandémica ha dejado en evidencia la falsa dicotomía entre salud y economía, por lo que debe aprovecharse como ejemplo para entender y superar la antigua contraposición entre ambiente y economía, colocando ambas dimensiones dentro de la agenda hacia una transición justa e inclusiva. Tanto el gobierno, como los sindicatos, empresas y sociedad civil deben ser partícipes activos de esta transformación. En particular, en nuestra región, es necesario un liderazgo político por parte del Estado con legitimidad social para enfrentar, no solo la crisis pandémica sino también las transformaciones necesarias de la economía.

La crisis actual presenta una oportunidad para la creación de un nuevo contrato social, donde el desarrollo sustentable sea concebido como el paradigma que nos obliga a cambiar la situación climática y ambiental y considere las posibilidades de generar valor sin comprometer a las generaciones futuras.



## Tabla de contenido

<b>Siglas, acrónimos y abreviaturas</b>	<b>13</b>
<b>Sobre la Alianza para la Acción por una Economía Verde (PAGE)</b>	<b>17</b>
<b>Introducción</b>	<b>18</b>
Agenda de Naciones Unidas como respuesta a los impactos negativos de la COVID-19	19
Transición justa como paradigma de recuperación inclusiva y sostenible en la Argentina	22
<b>1. La interdependencia entre salud, empleos, economía y ambiente exacerbada por la crisis COVID-19</b>	<b>24</b>
1.1. Beneficios sociales y económicos de una mayor calidad ambiental	26
1.2. La transición justa como paradigma integral de desarrollo socioeconómico verde e inclusivo pospandémico	28
1.2.1. <i>Recuperación verde y transición justa</i>	28
1.2.2. <i>Hacia dónde va el mundo</i>	30
1.3. Conclusiones	33
<b>2. Argentina en el 2020: contexto y efectos de la crisis COVID-19</b>	<b>35</b>
2.1. Impactos socioeconómicos de la crisis	40
2.2. Impactos sobre el mercado de trabajo: segmentación por grupos de trabajadores	42
2.2.1. <i>El impacto de la COVID-19 en los distintos sectores asalariados</i>	43

2.2.2. <i>El impacto de la COVID-19 en los trabajadores cuentapropistas</i>	47
2.2.3. <i>El impacto de la COVID-19 en los jóvenes y las mujeres</i>	49
2.3. Respuestas de política en Argentina	50
2.3.1. <i>Políticas públicas integrales: de lo sanitario a lo económico</i>	50
2.3.2. <i>Apoyo a sectores vulnerables y sectores productivos con dificultades</i>	54
2.4. Conclusiones	59
<b>3. Lecciones aprendidas de la pandemia COVID-19 para el debate sobre una transición justa en Argentina: nexos, potencialidades y debilidades</b>	<b>61</b>
3.1. El contexto internacional y nacional: los principales desafíos ambientales	64
3.2. Hacia un comercio exterior más verde y finanzas más sostenibles	71
3.3. Los desafíos planteados por la experiencia de la pandemia y sus implicancias para el desarrollo productivo sostenible argentino: una mirada sectorial/industrial y empresarial	77
3.4. La economía verde y la inclusión laboral y social: oportunidad para recuperar el trabajo decente, reducir la vulnerabilidad de los mercados laborales, potenciar la equidad de género y ampliar la redistribución de la riqueza	85
3.5. Conclusiones	89
<b>4. Recuperación transformativa, sostenible, e inclusiva a través de una transición justa en Argentina: desde las grandes ciudades hasta los glaciares</b>	<b>91</b>
4.1. La economía verde en Argentina como paradigma de recuperación pos-COVID-19	93

4.2. Diálogo y pacto social para la articulación nacional	96
<b>5. Consideraciones finales: ejes de políticas para fortalecer una transición justa hacia una sociedad verde y resiliente</b>	<b>102</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>105</b>

## ► AGRADECIMIENTOS

Se agradece la colaboración y predisposición para ser entrevistados de de **Laila Brandy** (Jefa de Gabinete de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación), **Sergio Federovisky** (secretario de Control y Fiscalización Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación); **Leandro Gorgal** (director nacional de Relaciones con Organismos Multilaterales de Crédito de la Secretaría de Gestión Estratégica de la Nación); **Pablo Kunik** (director de Industria Sostenible del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación); **Claudina González** (directora de Turismo de Naturaleza del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación); **Hernán Roitman** (director nacional de Calidad Turística del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación); **Constanza Gorleri** (gerente de Sustentabilidad del Banco Galicia); **Pablo Cortínez** (director del Programa Ejecutivo en Bonos Verdes y Finanzas Sostenibles de la Universidad UCEMA); **Andrés López** (director del Departamento de Economía y miembro del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA); **Gerardo Juara** (secretario de Medio Ambiente de la Asociación Gremial Obreros y Empleados de la Conservación Ecológica Ambiental y Servicios Especiales – AGOEC y miembro del Frente Sindical contra el Cambio Climático); **Sol Klas** (secretaria de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Asociación del Personal de los Organismos de Control – APOC y miembro del Frente Sindical contra el Cambio Climático); y **Gustavo Castagnino** (director de Asuntos Corporativos de GENNEIA S.A).

## Siglas, acrónimos y abreviaturas

---

- ACUMAR (Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo)
- AMBA (Área Metropolitana del Gran Buenos Aires)
- AGOEC (Asociación Gremial Obreros y Empleados de la Conservación Ecológica Ambiental y Servicios Especiales)
- AP (Acuerdo de París)
- APOC (Asociación del Personal de los Organismos de Control)
- ASG (Fondos Financieros que contemplan criterios ambientales, sociales y de gobernanza)
- ASPO (Aislamiento Social y Preventivo Obligatorio)
- ATP (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción)
- AUH (Asignación Universal por Hijo)
- CAA (Cadenas Agroalimentarias)
- CACE (Cámara Argentina de Comercio Electrónico)
- CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
- CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
- CMNUCC (Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático)
- CNV (Comisión Nacional de Valores)

- CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono)
- CO<sub>2</sub><sub>eq</sub> (Dióxido de carbono equivalente)
- COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente)
- CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales)
- CONICET (Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica)
- COP (Conferencia de las Partes)
- COSATU (Congreso de Sindicatos de Sudáfrica)
- DISPO (Distanciamiento Social y Preventivo Obligatorio)
- EC (Economía Circular)
- EUA (Estados Unidos de América)
- FAPT (Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos)
- FACT (Fondo de Auxilio y Capacitación Turística)
- FMI (Fondo Monetario Internacional)
- GEI (gases de efecto invernadero)
- HA (hectáreas)
- HCD (Honorable Cámara de Diputados de la Nación)
- IFE (Ingreso Familiar de Emergencia)
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)
- INTA (Instituto de Nacional de Tecnología Agropecuaria)
- INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial)
- INVGEI (Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero)

- MAGyP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)
- MAyDS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable)
- MATER (Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable)
- MERCOSUR (Mercado Común del Sur)
- MINCyT (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación)
- MtCO<sub>2</sub>eq (Mega toneladas de dióxido de carbono equivalente)
- NDC (Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional)
- NO (Monóxido de nitrógeno)
- NO<sub>2</sub> (Dióxido de Nitrógeno)
- OCDE – OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
- ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible)
- OIT (Organización Internacional del Trabajo)
- OMC (Organización Mundial del Comercio)
- ONU (Organización de Naciones Unidas)
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial)
- PAGE (Alianza para la Acción por una Economía Verde, por sus siglas en inglés)
- PBI (Producto Bruto Interno)
- PEA (Población Económicamente Activa)
- PEN (Poder Ejecutivo Nacional)
- PERMER (Proyectos de Energías Renovables en Mercados Rurales)
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)



- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente)
- PPMM (Presupuestos Mínimos)
- PyME (Pequeña y mediana empresa)
- RAEE (Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos)
- REP (Responsabilidad Extendida del Productor)
- REPRO (Programa de Recuperación Productiva)
- RSU (Residuos Sólidos Urbanos)
- SARS-Cov-2 (Síndrome Agudo Respiratorio Severo Coronavirus 2)
- SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria)
- SNMF (Servicio Nacional del Manejo del Fuego)
- TD (Trabajo Decente)
- TJ (Transición Justa)
- UE (Unión Europea)
- UNCCD (Convención para Combatir la Desertificación de las Naciones Unidas)
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

## Sobre la Alianza para la Acción por una Economía Verde (PAGE)

---

PAGE (Alianza para la Acción por una Economía Verde, por sus siglas en inglés) es una iniciativa del Sistema de las Naciones Unidas que responde al documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20: *“El futuro que queremos”*, cuya implementación busca apoyar a los esfuerzos nacionales de cada país en la transición hacia economías verdes. Es decir, economías que sean social, económica y ambientalmente sostenibles.

PAGE es una iniciativa conjunta de cinco agencias de las Naciones Unidas: ONU Medio Ambiente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La asociación apoya a las naciones en la reformulación de las políticas y prácticas económicas en torno a la sostenibilidad para avanzar en la Agenda 2030 para fomentar el desarrollo económico, crear ingresos y empleos, reducir la pobreza y la desigualdad y fortalecer los fundamentos ecológicos de sus economías.

La Acción por una Economía Verde es llevada adelante en conjunto con los gobiernos nacionales de los países miembro. Argentina es parte de la Alianza desde el año 2018, y el estudio *“Transición Justa: un paradigma de recuperación inclusiva y sostenible en la Argentina pospandémica”* es parte del plan de trabajo de PAGE en el país.

En este contexto se enmarca la necesidad de redoblar los esfuerzos de cara a fortalecer los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la agenda 2030 (ONU 2020 a), que expone un plan de acción para la gente, el planeta y la prosperidad, integrando como desafíos la erradicación de la pobreza y el saneamiento del planeta y el medio ambiente (ONU 2015).

## Introducción

---

La COVID-19 ha provocado una situación única a escala mundial afectando económica, social, ambiental y políticamente a los países. Garantizar el acceso básico a la salud y evitar muertes que, en circunstancias controladas pudiesen ser prevenidas, se volvió prioritario para los Estados.

Debido a la alta transmisibilidad global del virus, una de las principales medidas adoptadas fue la implementación de cuarentenas y aislamiento social (Rothan y Byrareddy 2020). El impacto inmediato de estas medidas fue económico ya que muchas personas se quedaron sin la posibilidad de continuar trabajando y perdieron el medio principal de subsistencia, y social debido a las consecuencias del aislamiento<sup>1</sup>. Al respecto, los países variaron su estrategia de cara a enfrentar la pandemia.

Según Naciones Unidas, las medidas de mitigación a la propagación del virus deben incluir un paquete de políticas socioeconómicas para aliviar los efectos negativos sobre la sociedad que no se limitan a la dimensión sanitaria, sino que alcanzan al empleo y a los derechos humanos (ONU 2020 b). En efecto, se estima que entre 70 y 100 millones de personas quedaron expuestas a la extrema pobreza, lo que demuestra una crisis de dimensión humanitaria (ONU 2020 c). La preservación del empleo fue una preocupación central y el rol de los Estados se volvió nodal para evitar una ampliación en las desigualdades generada a través del canal laboral con impactos disímiles según las características individuales (género, edad, nivel educativo) (CEPAL 2020 a).

En la Argentina una de las medidas adoptadas fue la implementación de confinamientos sociales, con un sistema diferenciado por provincias según nivel de contagio. A finales de 2020, esta estrategia ha resultado exitosa para evitar colapsos hospitalarios y robustecer el sistema sanitario, pero ha generado impactos negativos inmediatos en lo económico y lo laboral. Para atenuar estos impactos

---

<sup>1</sup> Durante la pandemia de la COVID-19 la salud mental también se vio afectada, incrementándose la demanda de los servicios de salud mental. También se observó un aumento en el consumo de alcohol, insomnio y/o ansiedad (OMS 2020 a). El aumento de la violencia de género es otro efecto evidenciado en este período, ya que las cuarentenas y medidas de aislamiento tomadas por los países avivaron las tensiones y el estrés relacionados con la seguridad, el dinero y la salud, lo que demostró dejar en una situación de mayor vulnerabilidad a aquellas mujeres que tenían compañeros violentos (ONU 2020 b).

Otro apartado a ser contemplado es la desigualdad educativa, presente principalmente en los sectores más vulnerables con menor acceso a la tecnología y a los materiales necesarios. Esto se debe a que en al menos 71 países menos de la mitad de la población tiene acceso a internet, y en la región de América Latina y el Caribe cerca del 90 por ciento de las respuestas de los gobiernos para dar continuidad a la educación incluyen plataformas digitales, mientras que en la mayoría de países de África menos de una cuarta parte de la población cuenta con acceso a internet (La falta de igualdad en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la COVID-19 podría agravar la crisis mundial del aprendizaje (unicef.org)).

negativos en los ámbitos sociales y económicos, se aplicaron medidas de política integrales, como la prohibición de despidos o subsidios a personas vulnerables y la protección a las empresas y al empleo, realizadas muchas veces a través del fortalecimiento de programas preexistentes (ILO 2020 b).

La recuperación económica y social implica una oportunidad para un nuevo modelo de desarrollo sustentable hacia la descarbonización, la resiliencia y la capacidad de tomar medidas sostenibles e inclusivas, aprovechando la experiencia de anteriores crisis (por ejemplo, luego de la crisis del 2008 las políticas tomadas relegaron el factor ambiental a segundo plano o sin el impulso necesario para modificar enfoques vigentes y aquí las consecuencias) (World Bank 2020). En ese sentido, se han presentado iniciativas auspiciosas tales como la creación del “Fondo para Aliviar la Economía COVID-19” como principal instancia para la cooperación internacional con el fin de impulsar una recuperación sostenible destinando los recursos otorgados a la recuperación económica de las personas y en los medios productivos a la par que se respeten los ODS y la Agenda 2030, de forma que efectivamente se construya resiliencia y se conquisten los objetivos de los acuerdos ambientales (CEPAL 2020 i).

Por todo ello, el desarrollo sustentable adquiere especial importancia en el contexto pospandémico, principalmente debido a que la COVID-19 ha expuesto las vulnerabilidades de los sistemas económicos, políticos y sociales, dejando en evidencia la necesidad de promover un crecimiento inclusivo y equitativo, que reduzca las inequidades y garantice la sustentabilidad ambiental que permita proveer un seguro y presentar un escenario resiliente hacia futuras crisis (ONU 2021).

## ► **Agenda de Naciones Unidas como respuesta a los impactos negativos de la COVID-19**

---

Tal como lo expresara el director general de la OIT, Guy Ryder, el trabajo decente surge como una potente respuesta, no solo como un objetivo sino como un motor para el desarrollo sostenible, dado su virtuosismo a partir del incremento de los ingresos individuales, el aumento del consumo, la potenciación de las pequeñas y medianas empresas, la mayor generación de recursos fiscales y la posibilidad de implementar medidas sociales por parte del Estado.

En ese sentido, la generación de empleos verdes resulta el complemento adecuado para potenciar el trabajo decente. Esto es así en virtud de la protección hacia los trabajadores y en materia del resguardo ambiental que supone, a partir de la reducción en el uso de energía, el consumo de recursos naturales, la reducción de gases de efecto invernadero, la adaptación al cambio climático y la protección de los ecosistemas.

Esta crisis debe ser un punto de inflexión, no solo por sus efectos y consecuencias negativas sino porque nos debe interpelar para convertir la recuperación en una oportunidad real para hacer las cosas bien en el futuro. Esto será posible dirigiendo los recursos y esfuerzos a generar empleos verdes y crecimiento sostenible, convirtiendo la economía gris en verde, potenciando sectores y proyectos sostenibles e incorporando las cuestiones climáticas al sistema financiero, según las propias palabras del Secretario General de la ONU<sup>2</sup>.

Por tanto, esta transición debe ser justa, sostenible e inclusiva, avanzando hacia la “neutralidad climática y la justicia social para todos”, entendiendo que “el cambio ambiental y climático se encuentran entre las fuerzas clave que están transformando el mundo del trabajo”. Como consecuencia de ello se deben generar políticas enfocadas en la mitigación del cambio climático, la creación de empleos verde decentes, el fortalecimiento de la innovación y competencias de las empresas acompañadas por políticas de protección social para los más vulnerables<sup>3</sup>.

Este nuevo paradigma implica nuevas oportunidades (creación estimada de 24 millones de empleos nuevos y de calidad estimados), aunque también riesgos en materia de empleo, aumento de la desigualdad estructural y creciente fragmentación de los mercados laborales, exacerbado por las crisis climáticas y pandemias globales que golpean principalmente a los sectores más desfavorecidos. Es por todo esto que resulta fundamental encarar este proceso y sus transformaciones en un marco de diálogo y acuerdo entre todos los sectores (OIT 2015).

Por tanto, una transición justa requiere implementar políticas hacia la sostenibilidad ambiental, económica y social, incluyendo medidas que abarquen: *a)* macroeconomía y crecimiento; *b)* industria y sus sectores; *c)* empresas; *d)* desarrollo de competencias; *e)* seguridad y salud en el trabajo; *f)* protección social; *g)* empleo y mercado de trabajo; *h)* derechos fundamentales laborales; e *i)* diálogo social y tripartismo (gobierno, trabajadores y empleadores) (OIT 2015).

Se estima que en el 2020 se perdieron 8,8 por ciento de horas de trabajo a escala mundial con respecto al cuarto trimestre del 2019 (siendo el total de horas laborales perdidas cuatro veces más que la caída registrada durante la crisis financiera del 2009) y que los sectores más afectados por el desempleo fueron la hostelería, el arte, la cultura, el comercio minorista y la construcción (OIT 2021). En ese sentido, uno de los mayores riesgos de la reciente crisis es que se produzca una recuperación en “K”, esto quiere decir que los sectores y los trabajadores más afectados se “queden atrás” durante el proceso de recuperación lo que daría lugar a un aumento de la desigualdad (ILO 2021).

<sup>2</sup> Discurso de António Guterres, Secretario General de Naciones Unidas, 22 de Abril de 2020 (Día de la Tierra).

<sup>3</sup> Exposición de Guy Ryder, Director General OIT en la Cumbre Climática, 23 de septiembre de 2019.

Al mismo tiempo, otro riesgo relevante debido a las limitaciones en el movimiento de las personas, sobre todo entre países debido a los cierres de fronteras, es la exacerbación de las vulnerabilidades de las personas migrantes. Un ejemplo de esto es que, debido a las condiciones de hacinamiento de estos grupos de personas, el nivel de contagio es mayor. Esto genera que se les asignen responsabilidades en materia de cuidados, o se los señale por no querer acatar las normas de la autoridad sanitaria o no entenderlas, lo que facilita la aparición de discursos nacionalistas, racistas y xenófobos (CEPAL 2020 c).

En el contexto actual, algunos grupos laborales fueron mayormente impactados en nuestro país. En primera instancia, las trabajadoras de la salud que componen cerca del 70 por ciento del empleo en el sector desarrollan su tarea en un contexto de vulnerabilidad sanitaria, social y económica, situación agravada por el factor de que cerca del 48 por ciento de ellas son jefas de hogar (OIT 2020 g). En el mismo sentido emergen los trabajadores migrantes, ya que generalmente sus labores están relacionadas con las áreas más afectadas por la crisis de la COVID-19 (hotelería y trabajo doméstico) y áreas de servicios esenciales (atención médica, agricultura e industria agroalimentaria) (OIT 2020 h).

En contraste a lo expuesto, los modelos económicos y de producción actuales operan a partir de la degradación y repercusión negativa en el ambiente, afectando el correcto funcionamiento de los ecosistemas y la salud humana; es por ello que surge la necesidad, y oportunidad, de cambiar para “reconstruir mejor”. Justamente *Building Back Better* (reconstruir mejor) propone establecer políticas, junto con paquetes fiscales, que apoyen a una transición hacia una economía ecológica y un uso eficiente de los recursos naturales (ONU 2020 a). Este concepto también aboga por la toma de decisiones que lleguen a políticas macroeconómicas y fiscales que estén a favor de los más vulnerables, ajusten desigualdades de discriminación y género (ONU 2020 d). Este modelo se plantea principalmente para aquellas comunidades que presenten mayor vulnerabilidad a desastres naturales y supone una posible guía para asegurar la recuperación rápida e inclusiva. Esto vendría a demostrar cómo los beneficios de reconstruir mejor podrían ser mayores en aquellos países más afectados y también cómo los beneficios de una recuperación inclusiva aumentan con el nivel de inequidad preexistente. Es decir que “reconstruir mejor” colabora con no solo una recuperación que no deje a nadie atrás, sino que también ayuda a la formación de una comunidad más resiliente (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery 2018).

Llevar adelante un proceso de reconversión y recuperación sostenible, contemplando el trabajo decente y en el marco de una transición justa, es un enorme desafío para el conjunto de la humanidad. En este sentido, desde la OIT se proponen distintas políticas para mitigar el impacto de la COVID-19 en distintos grupos de la sociedad, basadas en 4 pilares fundamentales: i) estimular la economía y el empleo; ii) apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; iii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; y iv) buscar soluciones mediante el diálogo social (ILO 2020 a).

El “Green Deal”, llevado a cabo en los países europeos, sirve de faro para la Argentina en un mundo donde no abundan las experiencias de esta índole. En este sentido, gobiernos como el de Alemania han incorporado a su agenda estrategias claras a la hora de proponer inversiones en nuevas tecnologías que lleven adelante estas transformaciones (GIZ 2020). En Sudáfrica (país participante de PAGE), por ejemplo, emerge la misma discusión en torno a transición justa y economía verde en respuesta a la creciente desigualdad y la pérdida significativa de puestos de trabajo, con los sindicatos como actor promotor de este nuevo paradigma. Dos claros ejemplos en este sentido son la recuperación de Eskom (empresa de energía eléctrica estatal envuelta en una profunda crisis económica) y la firma del Acuerdo de Economía Verde del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU) en asociación con el Gobierno, empresas y organizaciones comunitarias en pos de crear 300 000 puestos de trabajo e incentivar la inversión (COSATU 2011, COSATU 2020).

El apoyo a las políticas verdes con el fin de “reconstruir mejor” debe poder trascender a la pandemia y marcar el camino para la eliminación de la pobreza, y también promover un crecimiento económico que no deje a nadie atrás (ONU 2020 a). En el marco de una transición justa, llevar adelante un proceso de reconversión y recuperación sostenible, contemplando el trabajo decente, es un enorme desafío para el conjunto de la humanidad.

El secretario general de la ONU en su discurso en la Universidad de Columbia del 2 de diciembre sintetiza perfectamente la situación actual y futura: “Para no andarnos con rodeos: el planeta está roto”. Al respecto expone la necesidad de un cambio en la actitud de la humanidad con la naturaleza y de encarar políticas ambientales y climáticas lo suficientemente potentes, dado que serán fundamentales para fortalecer los esfuerzos vinculados con la eliminación de la pobreza, la seguridad alimentaria y asegurar los procesos de paz. Indudablemente este nuevo desafío resulta más urgente para las poblaciones y los países más vulnerables del planeta, pero al mismo tiempo esta pandemia representa una verdadera oportunidad si se orientan los recursos de recuperación para “transformar” la economía hacia un modelo sostenible e inclusivo (UN 2020).

## ► Transición justa como paradigma de recuperación inclusiva y sostenible en la Argentina

---

En este contexto, el objetivo de este estudio es proporcionar 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.

Para ello se han identificado los principales vínculos entre los desafíos planteados por una transición hacia una economía verde y las respuestas de recuperación



pospandemia COVID-19 sucedidas en Argentina, contemplando el rol de los trabajadores, sus representaciones sindicales, las empresas y las medidas gubernamentales. También se ha ponderado la recuperación verde, en base a las principales lecciones aprendidas de la experiencia de la pandemia y se han señalado oportunidades y desafíos para el desarrollo sustentable en nuestro país.

Complementariamente se ha estudiado el estado de la situación económica argentina prepandémica, los impactos socioeconómicos derivados de esta crisis en los diferentes sectores de nuestro país, el impacto en la población, y específicamente en el empleo, y las consecuentes políticas públicas implementadas. De lo analizado se han desprendido las lecciones aprendidas de la pandemia para potenciar el debate hacia una transición justa en Argentina, aprovechando todas sus potencialidades y revisando las posibles estrategias para reducir sus debilidades. Todo ello en un contexto internacional que propone una recuperación sostenible e inclusiva y que ha generado una serie de iniciativas y políticas para enfrentar los nuevos desafíos derivados de la crisis ecológica y climática. De esta forma, también nuestro país podrá encarar las transformaciones necesarias para adaptarse a esta “nueva y próxima” realidad.

En síntesis, la recuperación económica pospandémica de nuestro país debe basarse en un proceso social y ambientalmente sostenible, considerando las limitaciones presentes (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, además del considerable potencial de generar empleos verdes en aquellos sectores más afectados por la crisis.

# 1. La interdependencia entre salud, empleos, economía y ambiente exacerbada por la crisis COVID-19

Debido a la elevada tasa de contagio interpersonal que produce la COVID-19, las recomendaciones internacionales para mitigarlo se orientaron a aislar a las personas que presentan la enfermedad, (Rothan y Byrareddy 2020). Esto implicó el detenimiento de actividades productivas con el fin de “aplanar la curva” y distribuir los casos en el tiempo para no saturar los sistemas de salud (Piguillem y Shi 2020). Las llamadas “cuarentenas”, se utilizaron para aislar a las personas (o comunidades) que tuvieron contacto con la enfermedad (Parmet y Sinha 2020), especialmente cuando los indicadores epidemiológicos sobrepasan umbrales determinados<sup>4</sup> (Álvarez *et al.* 2020).

Existieron diversos modelos y estrategias a escala global. Algunas naciones establecieron un sistema de cuarentena estricta y restricción total de actividades, como Argentina, España, Italia y otros países europeos. En cambio otros, como Suecia, definieron un sistema mixto con restricción moderada de actividades y control basado en la conciencia ciudadana, o incluso países que optaron por no disponer de cuarentenas como, por ejemplo, Brasil o Estados Unidos.

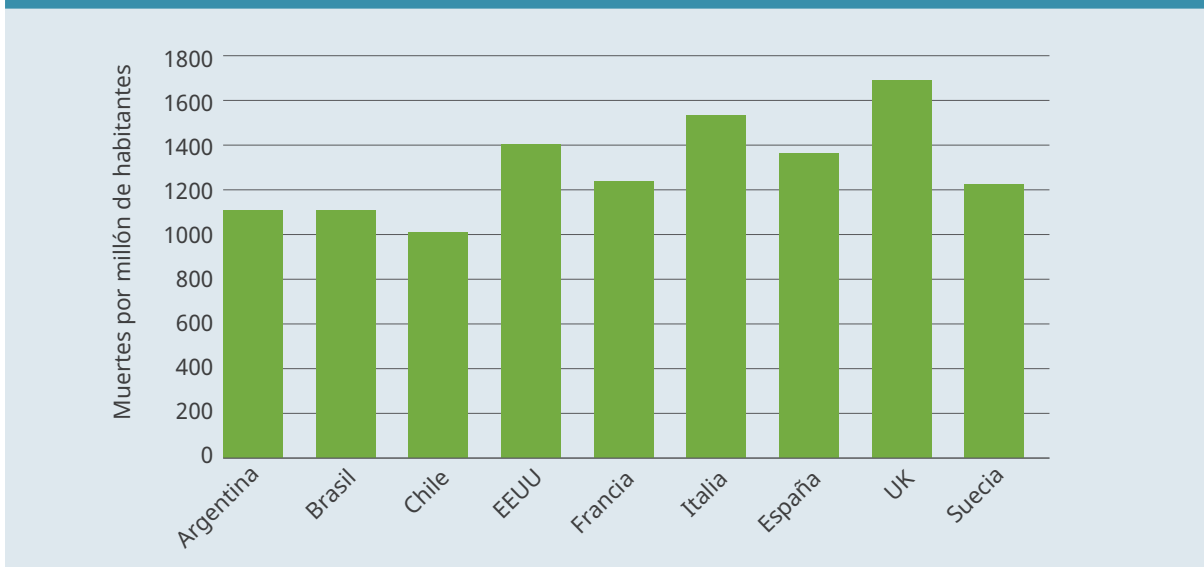
La pandemia de coronavirus alcanzó a Argentina aproximadamente 64 días luego del primer caso en China (Gemelli 2020)<sup>5</sup>. El 20 de marzo de 2020 se decretó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO)<sup>6</sup>. Progresivamente, y en virtud de indicadores epidemiológicos, la autoridad nacional autorizaba o restringía actividades específicas a nivel provincial y/o local. En consecuencia, si bien el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) impulsó el aislamiento, las provincias tuvieron la posibilidad de implementar sus propias medidas sanitarias, según sus indicadores y necesidades.

4 Por ejemplo, número de infectados en una zona determinada.

5 La primera muerte por coronavirus en Argentina fue el 7 de marzo del 2020 (Costoya *et al.* 2020).

6 El ASPO era prorrogado cada aproximadamente tres semanas, extendiendo su alcance, hasta disponer su prórroga final el día 29 de noviembre del 2020.

**Gráfico 1.** Nivel de mortalidad por millón de habitantes debido a la COVID-19\*

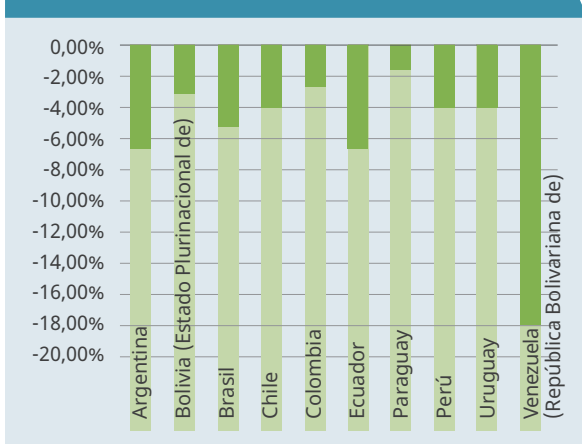


► **Fuente:** Gráfico propio realizado con datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS).  
\*Datos consultados el 11/02/2021.

Las medidas impuestas por el gobierno argentino alcanzaron su objetivo de “aplanar la curva” en virtud que, habiendo superado el pico de contagios, el sistema de salud no colapsó. Al 10 de febrero de 2021, a nivel nacional, la mortalidad por millón de habitantes alcanzaba un total de 1 096,47 (Gráfico 1).

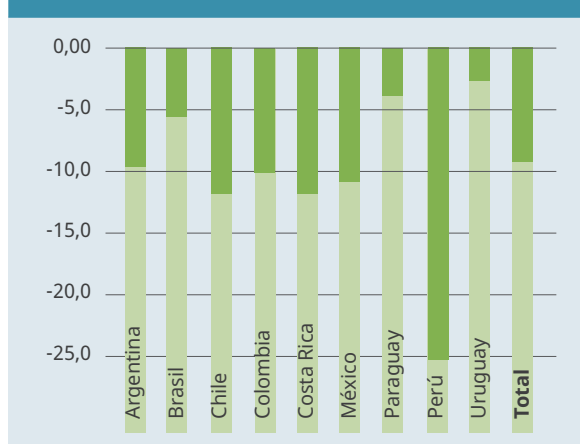
La caída económica mundial arrastrada por la crisis de la COVID-19 se estima que rondará el 5,2 por ciento (CEPAL 2020 b) aunque finalmente se reducirá a 4,9 por

**Gráfico 2.** Variación % del nivel de actividad (I 2020 – II 2020)



► **Fuente:** Elaboración propia en basa a datos de CEPAL.

**Gráfico 3.** Variación % de la tasa de empleo en países de LATAM (I 2020 – II 2020)



► **Fuente:** Elaboración propia en basa a datos de OIT.

ciento, mientras que, en la región de América Latina y el Caribe, el país que más sufrirá daños en su economía, comparativamente, se cree que será Venezuela (Gráfico 2 y 3). El sector informal es uno de los más golpeados por las medidas de aislamiento (Ernst y Mourelo 2020).

La pandemia ha exacerbado inequidades sociales y económicas, generando impactos desproporcionados en los sectores más vulnerables. La situación es cuanto menos delicada, con pronósticos para finales de 2020 de una pobreza infantil en el orden del 58,6 por ciento (Paz 2020), niveles agregados actuales en torno al 40 por ciento (INDEC 2020), y una economía con un retroceso mucho mayor al de los principales países de la región (FMI 2020).

En la misma línea, un efecto adicional producido por la pandemia es el incremento del hambre de manera mundial. Al respecto, estimaciones realizadas indicaban que al número total de personas que sufrían hambre en el mundo podrían sumarse otros 130 millones para finales del 2020 (OMS 2020 b). Con relación a ello, en la región de América Latina y el Caribe se realizaron instancias de intercambio entre ministros de ganadería, agricultura y pesca con el fin de compartir políticas y planes de respuesta que puedan mitigar el impacto de la pandemia sobre la seguridad alimentaria (CEPAL 2020 e). Esta situación es de suma importancia, ya que a mediados del año 2020 se estimó que esta región sufriría un aumento del 269 por ciento en el número de personas bajo situación de inseguridad alimentaria (Noticias ONU 2020 a). Este proceso se produce, principalmente, por la destrucción de la economía informal (en la que se ganan la vida 6 de cada 10 trabajadores), lo que deja en evidencia una falta de protección social tanto para los países pobres como para los ricos (ILO 2020 c).

Durante la pandemia, los beneficios sociales y económicos proporcionados por el Estado Argentino han resultado un medio fundamental para sostener una situación productiva y sanitaria delicada. Como desarrollaremos en la sección 2.3 podemos observar que la Argentina ha aumentado la cobertura de las políticas sociales e implementado nuevas medidas, tanto sociales como productivas, tendientes a morigerar el impacto sobre el nivel de actividad y el empleo.

## **1.1. Beneficios sociales y económicos de una mayor calidad ambiental**

El cuidado del ambiente interactúa con la salud humana, de allí la imperiosa necesidad de equilibrar una buena salud ambiental, humana y animal, para evitar tanto nuevas enfermedades zoonóticas como deterioro ambiental consecuente del accionar humano (Lerner y Berg 2015). Este equilibrio debe contemplar la protección de los ecosistemas más afectados (océanos, bosques y humedales) junto con todas las especies contenidas en ellos y sus componentes abióticos

(por ejemplo, aire, agua y suelo), regulando las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera en pos de revertir la crisis climática y sus cada vez más visibles impactos.

Puntualmente durante esta pandemia, ha quedado en evidencia la importancia del suministro y calidad de agua, ya que aquellas personas excluidas de estos servicios presentaron una mayor vulnerabilidad (ONU 2020 e). El hacinamiento y el deficiente acceso a los servicios básicos de saneamiento resultaron primordiales al momento de contener el nivel de contagios.

Los beneficios derivados de una mejor calidad ambiental no solo repercuten a nivel social sino también en términos económicos. En efecto, la incorporación de la sustentabilidad a la matriz de desarrollo se ha vuelto prioritaria dentro de la agenda global. La crisis provocada por la COVID-19 debería aprovecharse como una oportunidad para favorecer el desarrollo sustentable y de esta manera generar un ambiente más resiliente hacia futuras pandemias, incluyendo adversidades climáticas y reforzando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU 2020 b). En este nuevo contexto, la diversificación económica adquiere relevancia para reducir los impactos de crisis como la de la COVID-19 (ONU 2020 e).

Una nueva normalidad debería considerar patrones de desarrollo sostenible que incluyan lo ambiental, social y productivo, siendo un canal para ello las relaciones internacionales. Así como el documento emitido en oportunidad de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20)<sup>7</sup> sirvió de base para la discusión sobre la necesidad de una “economía verde” para alcanzar el desarrollo sustentable y combatir la pobreza, o el Acuerdo de Paris (AP) para la negociación de las obligaciones en pos de la disminución de los gases de efecto invernadero a nivel global, una salida “verde” de la crisis impuesta por el Sars-CoV-2 no se alcanzará individualmente, o al menos eso no ocurrirá en los países más pobres.

Al mismo tiempo, los gobiernos deben actuar dentro de su jurisdicción de forma asociada y colaborativa con otros sectores, aumentando su transparencia y generando las políticas necesarias para crear una economía sustentable, resiliente e inclusiva (ONU 2020 e).

La economía verde guarda una estrecha relación entre beneficios económicos, sociales y medioambientales de cara a los Objetivos de Desarrollo Sustentable, brindando prosperidad a las personas, igualdad y justicia dentro y entre generaciones, respeta los límites planetarios, la producción y consumo sostenible y la creación de instituciones integradas y resilientes (Green Economy Coalition 2019).

<sup>7</sup> Celebrada entre el 20 al 22 de junio de 2012 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil.

## 1.2. La transición justa como paradigma integral de desarrollo socioeconómico verde e inclusivo pospandémico

### 1.2.1. Recuperación verde y transición justa

El concepto de *transición justa* se presenta como un acuerdo tripartito entre trabajadores, empleadores y gobierno, con el fin de promover el cambio hacia economías y sociedades *más sostenibles para todos* (OIT 2015), es decir, inclusiva y con diálogo social. En este sentido, se puede entender como la transición justa guarda estrecha relación con el desarrollo sustentable y la economía verde.

Es esperable que la pospandemia deje un mundo con mayores problemas laborales y daño en el tejido productivo de los países. No obstante, presenta una oportunidad para los países para volver sustentables a sus economías en términos ambientales<sup>8</sup> (Belesova *et al.* 2020).

Debido al efecto de las cuarentenas, a escala global, las emisiones de CO<sub>2</sub> cayeron aproximadamente 17 por ciento en abril del 2020 comparado con el mismo mes del año 2019 (Le Quéré *et al.* 2020). No obstante, históricamente los períodos de poscrisis económicas demostraron ser ambientalmente menos cuidadosos que los periodos previos (Conte Grand 2020). Por ello, es importante en este momento plantearse una transición sustentable (OIT 2020 a) con el fin de evitar los errores antes cometidos en materia ambiental.

En esta línea, la OIT junto a otras agencias de Naciones Unidas han generado un conjunto de programas, iniciativas y directrices tendientes a promover y facilitar la transición hacia una economía más verde, que además sea justa. En el marco de estas acciones se destaca: i) las directrices de transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos elaboradas por OIT en el año 2015, ii) la Recomendación 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia elaboradas por OIT en el año 2017 (ILO 2017), iii) la declaración del Centenario (2019), iv) la incorporación formal de la transición justa hacia una economía más verde en 5 de los resultados del programa y presupuesto de la OIT (bienio 2020-21), v) los proyectos de cooperación técnica para la implementación de políticas de transición justa, y vi) los proyectos en el marco de la Alianza en Acción Hacia una Economía Verde (PAGE).

<sup>8</sup> En este marco, y orientando hacia una transición justa con una recuperación verde e inclusiva, cobra importancia el Pacto Mundial del Empleo firmado en el año 2009. En dicho pacto se proponía una respuesta eficiente a la crisis del 2008, basada en empleo decente (refiriéndose al aumento de los servicios públicos de calidad), la protección de los trabajadores (especialmente aquellos que percibían salarios bajos o se encontraban en la informalidad), y la igualdad de oportunidades en cuanto a trabajo y educación (OIT 2009).

Por su parte, la Confederación Sindical Internacional (CSI), desde su Centro de Transición Justa (CTJ), ha buscado promover la transición a través de algunas recomendaciones. Entre ellas: i) comprometerse con el diálogo social a todos los niveles como parte integral de los planes para reducir las emisiones y adaptarse a los impactos del cambio climático, ii) establecer planes, estrategias, y fondos para una transición justa, iii) brindar apoyo público y del empleador para la capacitación, la actualización y la formalización del trabajo para los trabajadores vulnerables, iv) invertir en infraestructura de bajas emisiones que cree empleos decentes, particularmente en comunidades, regiones y sectores vulnerables, y v) asegurar que las divulgaciones relacionadas con el clima por parte de las empresas también incluyan los riesgos sobre el empleo. Por su parte, la Organización Internacional de Empleadores participa también activamente en iniciativas del CTJ, por ejemplo, con aportes a las discusiones internacionales (Declaración de Silesia).

Desde organismos como la OIT se viene impulsando la idea de recuperación para “construir mejor”, aprovechando los impulsos tecnológicos de los distintos países para generar una mayor cantidad de empleos, sustentables con el medio ambiente, que faciliten la reducción de la pobreza de manera que nadie quede atrás (OIT 2020 a), promoviendo el aprovechamiento de los impulsos tecnológicos para realizar profundos cambios en las economías, y favoreciendo el trabajo decente y la transición justa. (OIT 2020 c). Es importante destacar que la cooperación internacional es clave para alcanzar estos objetivos, en donde los países más desarrollados colaboren con aquellos en vías de desarrollo promoviendo una transición hacia economías más sustentables e inclusivas (ONU 2015).

Con esto en mente, la Organización de Naciones Unidas propone cinco pilares estratégicos en los cuales construir la respuesta a la crisis de la COVID-19: i) proteger de la salud como prioridad, ii) brindar protección social y de servicios básicos, iii) brindar respuesta económica y de recuperación, iv) propiciar respuesta macroeconómica y colaboración multilateral, y v) favorecer la cohesión social (ONU 2020 a).

En esa dirección puede destacarse la iniciativa de ONU Mujeres junto con la OIT, cuyo principal objetivo se basa en la generación de trabajo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo. En este sentido se propone realizar una evaluación de impactos del empleo por género provocada por la COVID-19 y, como respuesta, crear paquetes fiscales con perspectiva específica asegurando la expansión de sectores para la creación de trabajo decente (ONU Mujeres 2020 a; ILO 2020 d).

Otra respuesta fundamental puede derivarse del auge del teletrabajo ya que se encuentra positivamente relacionado con el PBI per cápita y limitado por la informalidad (la mayoría del empleo informal requiere la presencia física y no es posible realizarlo de manera remota) (CEPAL 2020 d). Por lo tanto, este condicionará la discusión sobre el futuro del trabajo debido al cambio tecnológico exacerbado por la pandemia de la COVID-19, resultando fundamental considerar las diferen-



cias y la brecha tecnológica existente entre países y dentro de estos (OIT 2017). En ese sentido, en la agenda sobre el futuro del trabajo de la OIT se plantea como un motor fundamental de cambio (junto con la globalización, el cambio climático y otros problemas ambientales), dada la posibilidad de trabajar desde cualquier locación, aunque representa un cambio en las relaciones de trabajo y nuevas modalidades contractuales (ILO 2020 e). Cabe destacar la importancia de los robots como participantes clave en el presente y futuro del mundo laboral, realizando principalmente tareas repetitivas y manuales (CEPAL 2020 d), además de que han demostrado ser de gran ayuda para mitigar los efectos del SARS-CoV-2 (Business Style 2020; El País 2020).

Por lo tanto, en el marco de la transición justa, queda claro que el futuro del trabajo está implícito en una cuestión humanística de la que todos puedan participar. La innovación tecnológica impone un mensaje de cambio a toda la sociedad, cuya potencialidad adquiere una dinámica propia que podría carecer de las prioridades de la sociedad de construir un orden social más justo, con respuestas que pueden ser acertadas desde una perspectiva económica como aquellos modelos de desarrollo que aseguren la recuperación verde, pero no significa que aseguren trabajo para todos. Hacia esto se enfoca la comunidad internacional cuando plantea no dejar a nadie atrás y configurar un desarrollo inclusivo, al que también hacen referencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, fundamental para la erradicar la pobreza en el 2030.

La transición justa, por lo tanto, debe ser el puente por el que se debe transitar para asegurar que las medidas que acompañen la innovación tecnológica, la recuperación verde y el diseño futuro del trabajo sean compatibles con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) en sus distintas dimensiones, política, económica y social.

Por eso, en vistas de la construcción de una “nueva normalidad” debemos: i) fortalecer los sistemas de seguridad social, particularmente redistributivos y solidarios, ii) mejorar la sinergia entre educación y trabajo, iii) favorecer el traspaso de la informalidad laboral hacia la formalidad, iv) garantizar la seguridad y salud laboral, v) colaborar con las pymes para su funcionamiento, contemplando un sistema tributario que colabore con la justicia social, y vi) 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).

### 1.2.2. Hacia dónde va el mundo

Surge a nivel global la necesidad de construir un nuevo paradigma. Las transiciones hacia economías ambientales y socialmente sostenibles pueden construir la base para la creación de puestos de trabajo, así como también para la justicia social y la erradicación de la pobreza (Sanchez 2019). Para ello, la transición justa es

una hoja de ruta que reúne a distintos actores (Estados, empresas, trabajadores, inversores y economías) a la par que envuelve conceptos tales como *desarrollo sostenible, trabajo decente, empleos verdes y economía circular* (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2020 a).

En el mundo progresivamente se incorpora la idea que los empleos verdes se encuentran en el corazón de una transición justa y que son aquellos empleos de calidad que contribuyen a mitigar los daños ambientales<sup>9</sup>.

Algunos ejemplos ofrecen las experiencias de países que ya comenzaron a realizar una transición, incluso previamente a la actual pandemia de la COVID-19, sobre todo en el plano energético.

- ▶ Entre los años 2004 y 2014 las economías desarrolladas fueron las que más invirtieron en energías renovables, tendencia que se modificó a partir del año 2015 y hasta el año 2017 (Frankfurt School - UNEP 2018).
- ▶ La OECD recomendó a Estonia, Irlanda, Israel y Holanda, aumentar la eficiencia energética de las viviendas con certificados y estándares de eficiencia mejorada (OECD 2020).
- ▶ La energía solar, mediante paneles solares domésticos, ha demostrado ser de gran ayuda para llevar energía eléctrica hacia zonas de difícil acceso y lugares donde la gente no tenía electricidad en el hogar (Bangladesh, Camboya, India, Kenya, Nepal, Ruanda y Tanzania) (ESMAP 2019).

La UE ha dispuesto una serie de fondos y acciones tendientes a promover la economía verde con programas específicos en el marco del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, Portal Europeo de Proyectos de Inversión, Acciones Urbanas Innovadoras (UE 2020).

**El “Acuerdo Verde (Green Deal)” impulsado por la Unión Europea abre una ventana de oportunidades para nuestro país. En esa línea, la UE encuadra un paquete de medidas sobre energías renovables instando a los países a tomar acciones concretas y ambiciosas (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009) y economía circular, con medidas que abarcan todo el ciclo productivo y del consumo hasta la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias.**

<sup>9</sup> Estos empleos se dan en condiciones de trabajo decente que ayudan a proteger y restaurar el medioambiente (reducir el consumo de energía y materias primas, limitar el cambio climático, reducir los residuos y contaminación, proteger y restaurar los ecosistemas, ayudar a adaptarnos al cambio climático) (Sanchez 2019).

**Esta propuesta se plantea sobre la base de una gran participación ciudadana, dado que se estima que el 93 por ciento de los europeos piensa que el cambio climático es un problema, y en consecuencia se propone descarbonizar la energía (el 75 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen de ese sector), remodelar los edificios, favorecer el crecimiento de la industria verde y desplegar sistemas de movilidad más limpios (Comisión Europea, 2019). Al mismo tiempo, se propone la utilización de finanzas sustentables (proyectos vinculados con energía baja en carbono y aumento de la eficiencia energética) conforme a lo planteado en el Acuerdo de París y los ODS, estimulando la bioeconomía y la economía circular (European Commission 2018 a).**

**Alrededor del 40 por ciento del Fondo Europeo para Estrategias de Proyectos de Infraestructura e innovación promueve la transición industrial, apuntando a la contribución climática del Acuerdo de París y, en paralelo, se establece que la importación de energía se reducirá en torno al 34 por ciento en Europa para el 2050. Esto supone inversiones en producción limpia de energía, transporte e incluso servicios digitales (European Commission 2018 b).**

**Estos procesos impactarán socialmente, incorporando nuevos empleos (principalmente verdes) y favoreciendo la transición laboral, generando un marco hacia ciudades sustentables y consumo responsable (ODS 12), ya que al menos el 85 por ciento de los ciudadanos europeos consume energía con algún tipo de etiqueta energética (European Commission, 2018 c).**

En el marco de una respuesta a la crisis de empleo generada por la enfermedad COVID-19 el Gobierno de Suecia tomó la iniciativa de promover los empleos verdes como una de las principales herramientas para disminuir el desempleo (Swedish Ministry of Enterprise and Innovation 2020). En Alemania, mientras tanto, se destinará un paquete de medidas orientadas principalmente a la energía a base de hidrógeno, incluso pactando con desarrolladoras de combustibles convencionales para un cambio gradual hacia el uso de esa fuente de energía (GIZ 2020).

En la misma línea, el ejemplo mencionado de Sudáfrica muestra la firma del Acuerdo de Economía Verde del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU) en asociación con el Gobierno, las empresas y las organizaciones comunitarias en pos de crear 300 000 puestos de trabajo e incentivar la inversión (Fin 24, 2011).

### 1.3. Conclusiones

Sin duda la pandemia sufrida durante el 2020 trajo graves consecuencias. Cabe destacar que los países en vías de desarrollo no solo son vulnerables a la COVID-19 debido a las deficiencias de sus sistemas de salud, económico o inequidades sociales, sino que muchos de ellos enfrentan enfermedades preexistentes al COVID-19 que generan anualmente un estrés sobre sus sistemas de salud (Leal Filho *et al.* 2020).

El futuro de la pospandemia nos otorga la oportunidad para, finalmente, construir una sociedad ambientalmente sustentable con oportunidades para todos. En este sentido, cabe rescatar las palabras de Guy Ryder el 1° de mayo de 2020 en vistas a la “nueva normalidad” y la importancia de no repetir los errores cometidos en la poscrisis de 2008-2009, en donde se prometía una economía más segura, justa y sostenible, realidad que no terminó ocurriendo.

- ▶ **“Con la batalla contra el COVID-19 sin ganar aún, se ha instalado la idea de que lo que nos espera tras la victoria es una “nueva normalidad” en la forma de organizar la sociedad y en la forma de trabajar. No es nada tranquilizador. Y no lo es porque nadie sabe explicar en qué consistirá esta nueva normalidad. Parece que será dictada por las limitaciones impuestas por la pandemia y no por nuestras elecciones y preferencias. Ya hemos oído esto antes. Lo oímos en la crisis de 2008-2009 cuando nos dijeron que, una vez inoculada la vacuna contra el virus de los excesos financieros, la economía mundial sería más segura, más justa y más sostenible. Y no fue así. Se restableció la antigua normalidad, castigando duramente a la población más desfavorecida, y dejándola en peor situación. Este es el momento de examinar más de cerca esta nueva normalidad, y para comenzar la tarea de forjar una normalidad mejor, no tanto para los que ya tienen mucho, sino para los que tienen demasiado poco.” (OIT 2020 e)**

En este marco, resulta fundamental que el sistema internacional promueva y conforme mecanismos financieros que desalienten el endeudamiento, principalmente en países en vías de desarrollo, en procesos no sostenibles de extracción de recursos naturales, generación energética o producción, impulsando a su vez fuentes de financiamiento que promuevan una recuperación verde, enfocada en la promoción de la transición energética, el turismo sostenible, la bioeconomía y la transformación productiva. En esa línea, el accionar frente al cambio

climático también puede abordarse desde la adaptación, lo que implicará que las economías contemplen todas las áreas posibles y las asistan financieramente para promover las transformaciones (UN s.f.).

En un momento de la historia marcado por la pandemia, el financiamiento internacional comienza a ser condicionado por criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG), es decir, las finanzas sostenibles cobran relevancia. La *Climate Bonds Initiative* (CBI) (Climate Bonds s.f.) estima a partir de datos consolidados del primer semestre de 2020 que, a pesar del coronavirus, las emisiones de bonos verdes crecerán este año por arriba del 35 por ciento. Esta nueva tendencia permitirá desarrollar sectores en donde nuestro país tiene posibilidades concretas y capacidad para generar desarrollo, por ejemplo el turismo ambientalmente sustentable, la producción de alimentos orgánicos, la innovación en el agro, la promoción de la economía circular y las energías renovables. De hecho, durante 2020 existieron emisiones de títulos sostenibles que superaron los 100 millones de dólares en el mercado local (Bancos y Seguros, 2020).

Estos cambios y adaptaciones implican reformas en las actividades principalmente extractivas (como la minería) que no solo se presentan como un riesgo climático y ambiental sino también como el desencadenante de posibles conflictos entre personas, o atentando contra otros sectores como la agricultura (CEPAL 2011). Al mismo tiempo, la agricultura es otro rubro determinante, tanto por su relación con el ambiente como por ser clave su desarrollo tecnológico en pos de la optimización de recursos, además de contribuir a la mejora de la productividad. Indudablemente esta actividad debe ser parte de la denominada “cuarta revolución industrial” ya que, mediante la digitalización, se podría optimizar la gestión de recursos y crear sistemas productivos, prospectivos y adaptables a preocupaciones como el Cambio Climático, la seguridad alimentaria, la rentabilidad y la sostenibilidad (FAO 2019). Sin embargo, para que esto último sea posible, debe tenerse en cuenta el acceso a la tecnología por parte de aquellos productores que se encuentran en las zonas rurales y más alejadas de las ciudades y/o principales zonas urbanizadas, sobre todo en aquellos países menos desarrollados que no cuentan con una infraestructura tecnológica accesible y universal.

En síntesis, para poder aspirar a un desarrollo realmente sustentable, a una transición justa y, en consecuencia, a un futuro realmente inclusivo, con desarrollo económico y social, resulta apremiante solucionar los problemas estructurales que presenta nuestro país mediante políticas laborales, productivas, ambientales y sociales, potenciando el trabajo decente y la protección social, en pos de poder avanzar en la consecución de los objetivos enmarcados en la Agenda 2030 de la Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Es decir, no solo buscar la solución a la situación actual, sino también evitar futuras dificultades, diversificando la economía, creando un sistema fiscal saludable y construyendo una sociedad resiliente y resistente a futuras crisis.

## 2. Argentina en el 2020: contexto y efectos de la crisis COVID-19

La Argentina ingresa a la pandemia con serios problemas, tanto en el plano macroeconómico como en sus indicadores sociales (Tabla 1). La llegada del virus y las repuestas para su contención enuncian un delicado equilibrio entre el cuidado de la salud y los costos económicos asociados. Su impacto alcanza cada una de las dimensiones de la vida cotidiana, aunque con una repercusión desigual en las poblaciones con mayores vulnerabilidades previas. El mundo del trabajo y las remuneraciones presenta uno de los mayores impactos, especialmente en el sector informal y en actividades con superior incidencia de las restricciones.

**Tabla 1.** Impacto en las principales variables y proyecciones macroeconómicas y sociales

	DIC-19	NOV-2020
Caída PBI Proyectada 2020	2,2 %	11,8 % (1)
Inflación	53,8 %	36,1 %
Déficit Fiscal Primario	0,44 % de PBI (3)	7 % - 8 % del PBI (2)
Reservas Brutas (USD)(4)	45 mil mill	38,8 mil mill
Pobreza	35,5 %	40,9 %
Indigencia	8 %	10,50 %
Desempleo	8,9 %	11,7 % (5)
Desigualdad(6)	0,439	0,451

Ahorro de 38 mil millones de dólares tras el canje de deuda

► **Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del INDEC, FMI y BCRA.

(1) Estimación del presupuesto 2020.

(2) Estimación anualizada del relevamiento de expectativas BCRA.

(3) Sin embargo, el déficit financiero ascendía a 3,76 por ciento (inclusión de intereses de deuda).

(4) En ambos casos se encubre una buena parte de activos, que hacen que el valor neto sea mucho más bajo. Encajes de bancos comerciales, *swaps* de divisas, derechos de giro, etc.

(5) IV trim 2020.

(6) Medida por el índice de Gini.

La complejidad que la pandemia presenta en la economía nacional, alcanza a casi todas las variables fundamentales. La marcada caída, sin embargo, supone una expectativa de recuperación que, aunque incierta en su intensidad, se afirma para el 2021. El piso bajo en la actividad económica, conforme la sumatoria de tres años consecutivos en recesión, esperablemente generen una amplia reactivación.



La normalización de los principales mercados internacionales y el descubrimiento de una vacuna efectiva auguran un 2021 de recuperación mundial, en el que la región y la Argentina pueden tomar protagonismo. A fuerza de estímulos, la variedad y la escala de las iniciativas en materia de políticas también contribuyeron a apuntalar la confianza en una percepción común de recomposición. El nuevo año se vislumbra en esta dirección, destacando el rol de las dos principales economías mundiales (EE. UU. y China) que además representan algunos de los principales destinos de nuestras exportaciones. Recordando que China es el principal demandante de *commodities* a nivel mundial, y que las tasas de interés americanas se encuentran en valores bajos (abaratando el dólar a nivel mundial), las oportunidades para economías como la argentina pasan a ser mayores.

La reactivación en las economías emergentes y en desarrollo se vislumbra con mayor intensidad que en los mercados desarrollados. El augurio de crecimiento mundial al 6 por ciento, si bien se ve especialmente traccionado por los países asiáticos, deja un espacio no menor para América del Sur, que presenta una expectativa de suba del 3,6 por ciento. Los países con los mayores retrocesos son quienes presumen una reactivación más ágil en el 2021, entre ellos, la Argentina se destaca con una expectativa al alza del 4,9 por ciento, muy por encima del promedio de la región, a fuerza de un saldo positivo en la cuenta corriente del 1,2 por ciento.

Esta recuperación supone además importantes desafíos. El primero es el de un déficit fiscal de 2,3 mil millones de pesos (8,2 por ciento del PBI si se toma el tercer trimestre del 2020), financiado casi en un 90 por ciento mediante emisión monetaria. Los relevamientos realizados por el BCRA indican una inflación esperada del 49,4 por ciento, casi 20 puntos por encima de las proyecciones oficiales. Su informe de política monetaria, de noviembre del 2020, señala un déficit fiscal primario del 4,2 por ciento, que, si bien supone una importante reducción, aun presenta valores elevados para la sostenibilidad de las cuentas públicas. Sin dudas son estos los principales componentes que los hacedores de política monetaria deberán prestar atención, en un año que puede ser muy auspicioso para el país y la región.

## 2.1. Impactos socioeconómicos de la crisis

La crisis originada por la COVID-19 es un evento tan disruptivo como multidimensional que, por su magnitud, requiere de recursos adicionales y una focalizada movilización de estos. No obstante, las serias restricciones de origen que enfrentaba la Argentina le dan menos grados de libertad para atender las exigencias, requiriendo más que nunca la coordinación estatal para encontrar una salida virtuosa.



Las medidas de políticas más frecuentes a escala global se orientaron en sostener la demanda e intentar contrarrestar un *shock* de oferta negativo<sup>10</sup>. En Argentina, estas medidas tuvieron una temprana y amplia aceptación, aunque fueron diferentes de otras experiencias mundiales e incluso de episodios recesivos previos<sup>11</sup>.

La elevada inestabilidad macroeconómica, y sus recurrentes crisis fiscales y cambiarias sitúan a la Argentina en un sendero de crecimiento oscilante<sup>12</sup>, con recurrentes episodios de déficit fiscal y escasa capacidad de hacer frente a compromisos de pago con recursos propios que tiendan a forzar medidas de ajuste fiscal sin inducir a una desarticulación en la matriz social<sup>13</sup>. La imposibilidad de lograr una refinanciación de los pasivos a tasas más bajas exhibía la necesidad imperiosa de realizar una renegociación de deuda que quitase presión a los requerimientos de dólares de corto plazo y permitiese configurar un horizonte sostenible en el tiempo<sup>14</sup>. La llegada del *shock* inesperado de la COVID-19, sumado a los enormes desafíos preexistentes, produjo en el país consecuencias más profundas y un sendero de recuperación más lejano e incierto frente a economías con mejores puntos de partida.

La desaceleración económica mundial generada por la pandemia aumentó la pobreza y las desigualdades a lo largo del mundo. Esto es especialmente cierto en la Argentina, donde los indicadores sociales mostraban una situación grave ya al inicio de la pandemia. Según el INDEC, Argentina cierra un 2019 con una pobreza que alcanza al 35,5 por ciento de las personas, mientras que la indigencia al 8 por ciento. El 52,3 por ciento de los niños entre 0 y 14 años se encontraban debajo de la línea de la pobreza, mientras que el 13,6 por ciento se ubicaban por debajo de la línea de indigencia. Al mismo tiempo, la brecha de pobreza se amplió durante el 2019<sup>15</sup>, cuando la distancia promedio de los pobres respecto al umbral de pobreza se veía ampliada. La pobreza crecía no solo en incidencia sino también en intensidad: los pobres eran más pobres que un año atrás.

10 Se entiende por *shock* de oferta a la caída en la actividad a causa de las restricciones impuestas para mitigar las consecuencias sanitarias de la pandemia.

11 Si se toma como ejemplo las últimas crisis acontecidas en el país podemos observar que la de 2008/9, si bien ocasionó temporalmente una caída de más del 10 por ciento, a los 12 meses recuperaba sus valores de puntos de partida. A su vez, los episodios de 2014 y 2016 (con comienzos a mitad de sus respectivos años anteriores) fueron considerablemente menos profundas y nuevamente al cabo de 12 meses se habían recuperado los niveles iniciales. Por el contrario, desde febrero de 2018 se acumulaba una caída del 7 por ciento del producto, sumando 22 meses de tendencia a la baja.

12 Durante la última década, la tendencia de crecimiento argentino se mantenía estancada, con características erráticas y alternancias de episodios de decrecimiento en los años pares y recuperación en los impares. Este ciclo encontró su fin en 2019, confirmando un año impar en terreno negativo. Con una caída real del 2,2 por ciento, se acumulaban dos años consecutivos en negativo, siendo el tercero en los últimos cuatro años.

13 La incapacidad de encontrar recursos en los mercados privados había derivado en un repentino acuerdo con el Fondo Monetario Internacional con la intención de morigerar el ajuste fiscal sin recurrir a la emisión monetaria.

14 Durante el 2019, los intereses de la misma escalaban un 86 por ciento. La mejora en el resultado primario no lograba compensar el rojo financiero que aumentaba un 13 por ciento respecto al año anterior.

15 Esta se incrementó del 38,9% al 39,9%, donde en promedio, los hogares pobres cubren con su ingreso total familiar sólo el 60% de la canasta básica total (corregida por adulto equivalente).

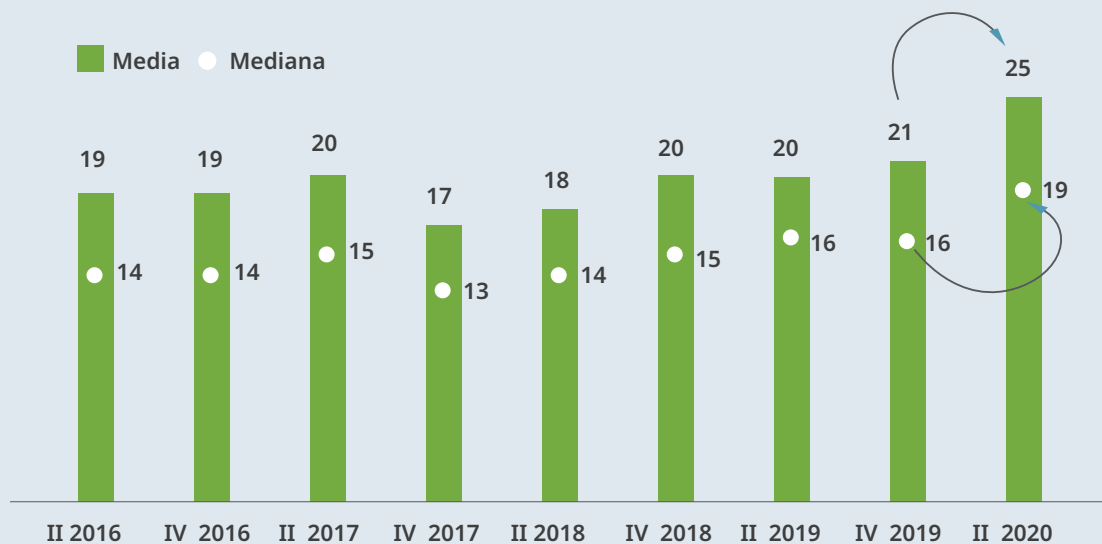
En 2020, a pesar de los esfuerzos y en virtud de las políticas públicas implementadas (ver sección 2.3), las tasas de pobreza muestran un aumento significativo respecto a un escenario inicial complejo (Gráfico 5). El 30,4 por ciento de los hogares que aglutinan el 40,9 por ciento de las personas se ubican bajo la línea de la pobreza, mientras que la indigencia representa el 8,1 por ciento y 10,5 por ciento respectivamente. En este caso, si bien los aumentos en la canasta básica total y alimentaria muestran una desaceleración, el aumento del ingreso total familiar se ubica muy por debajo, explicando el mayor alcance de la pobreza y la mayor brecha (41,2 por ciento). Nuevamente, el dato más preocupante es el de la pobreza infantil, segmento etario que amplifica su alcance, en donde más de la mitad de las personas entre 0 y 4 años (56,3 por ciento) se ubican por debajo de la línea de pobreza.

Un detalle de los ingresos muestra las contracciones según sus fuentes. Si bien los ingresos laborales presentan una tendencia a la baja en los últimos años, se exacerba en la pandemia. Las fuentes no laborales, entre las que se incluyen jubilaciones, pensiones o programas de transferencias, durante el segundo semestre del 2020 superan el 30 por ciento de los ingresos totales (4 puntos más que en 2019) mostrando el rol activo del Estado.

Aún con un aumento significativo en los distintos indicadores de desigualdad, su incremento resulta menor a los efectos de las recientes recesiones (Gráfico 5). El coeficiente de Gini (medida integral de la distribución del ingreso) pasa de 0,439 en el IV trimestre de 2019 a 0,444 en el I trimestre de 2020 y 0,451 en el II trimestre de 2020, mostrando una menor sensibilidad a la caída del PBI. Las distancias se presentan más amplias entre los percentiles extremos de la distribución. Controlando por el cobro del aguinaldo, la mediana del decil 10 respecto al decil 1 pasó de representar 16 veces durante el IV trimestre del 2019 a 19 veces en el II trimestre de 2020, mientras que la media del ingreso pasaba de 21 a 25 veces (Gráfico 4). Las implicancias de estos indicadores de brecha se agravan al considerar que en los hogares más pobres conviven en promedio 4,5 personas (absorben al 14 por ciento de la población total) y en los más ricos sólo 1,7 (acumulan el 5 por ciento de población). De aquí se desprende uno de los principales interrogantes en términos distributivos: cómo “repartir” las pérdidas generadas por la pandemia, donde sólo el Estado tiene capacidad para convertirse en el garante de última instancia atenuando el impacto de la caída del PBI sobre la desigualdad.

El Estado Nacional propone una amplia batería de medidas destinada a cada uno de los estratos de la población. Si bien su rol en los sectores más bajos fue determinante, entre otras medidas, con la ampliación del alcance y los montos de la Asignación Universal por Hijo (AUH), cuyo valor representa poco más de la mitad del ingreso per cápita del hogar promedio del decil más bajo<sup>16</sup>, la im-

<sup>16</sup> La AUH consta de 1 750 pesos por habitante del hogar, mientras que el ingreso medio per cápita del primer decil es de 2 147 pesos y el mediano de 2 357 pesos.

**Gráfico 4.** Brecha entre percentiles extremos de ingresos de hogares

► **Fuente:** Elaboración propia en base a datos INDEC.

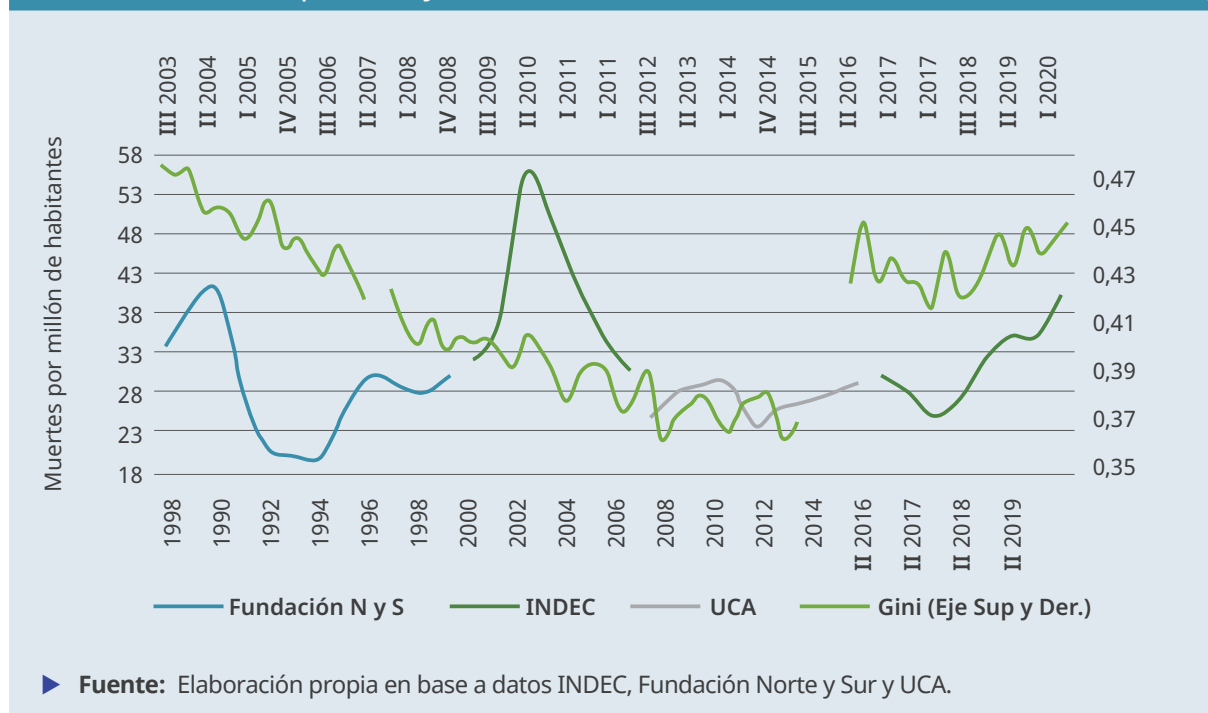
portancia de las asistencias para el pago de sueldos en el sector formal (principalmente ATP) resulta considerablemente más alta (ver apartado 2.3). Estas medidas de ayuda al sector productivo se dirigen a sectores que ya presentan una registración laboral, y que se ubican de manera más uniforme en la distribución del ingreso.

Al igual que en los recientes episodios recesivos, durante la pandemia el decil más alto presenta una merma en sus ingresos (7 por ciento) más suavizada a la abrupta caída en los tres deciles de ingresos más bajos (30 por ciento más pobre) (INDEC - EPH 2020). Estos últimos prácticamente triplicaron su caída, con un descenso anual próximo al 20 por ciento en términos reales, y una dinámica que no solo incluye el impacto de la COVID-19, sino que arrastra los efectos distributivos de la devaluación y la inflación de la última parte del 2019. El deterioro en la distribución y la mayor desigualdad se explica entonces por una mayor chance de resguardo en los hogares. Su cobertura es más alta ante un escenario de pérdida de puestos de trabajo, dada su mayor participación en empleos registrados, su mejor adaptación a un esquema de teletrabajo (Ver apartado 2.2) y una alta capacidad de evitar una erosión en los ingresos por aceleración de precios post devaluación.

Por el contrario, la disminución en el nivel de pobreza se explica inexorablemente por el crecimiento económico. La contracción económica en tiempos de pandemia impulsa un aumento en la tasa que poco tiene de novedoso (Gráfico 5). Los mismos

canales generan un aumento en la desigualdad y en la pobreza. En primer lugar por la existencia o el aumento del desempleo, y en segundo lugar por la insuficiencia de ingresos en relación a la canasta básica total o alimentaria, aun teniendo trabajo<sup>17</sup>.

**Gráfico 5. Tasa de pobreza y coeficiente Gini**



Sin embargo, las repercusiones de la pandemia no se limitan al mundo del trabajo y sus remuneraciones. Las desigualdades estructurales alcanzan distintas dimensiones de privación, generando nuevos canales que extienden el efecto negativo en las poblaciones más vulnerables. Estas no solo amplifican la repercusión del *shock* pandémico, sino que además desafían las medidas de contención para la propagación del virus.

Las desigualdades en las distintas condiciones de hábitat son las que mayores desafíos suponen en un contexto de epidemia. Ante la necesidad de medidas higiénicas para su prevención, el acceso al agua y saneamiento se vuelve elemental frente al avance de la COVID-19. Si bien sólo el 3 por ciento de los hogares no tenían acceso al agua en vivienda (13 por ciento si se considera el acceso a una red de agua corriente), casi el 30 por ciento de los hogares no se

<sup>17</sup> El fenómeno del “trabajador pobre” sugiere utilizar dos importantes herramientas de análisis. En este caso, un individuo es pobre si sus propios ingresos laborales se ubican por debajo de sus necesidades. Un segundo enfoque incorpora un análisis demográfico, donde el trabajador se considera pobre si vive en un hogar donde los ingresos totales son inferiores al valor de la línea de pobreza familiar, aun cuando su ingreso individual lo ubique por encima de sus propios requerimientos. Lógicamente, la presencia de niños en el hogar cumple un rol determinante por tratarse de individuos que no son perceptores de ingresos, pero si aumentan las necesidades familiares en hogares donde la intensidad laboral es menor.

encuentran alcanzados por la red de cloacas (EPH 2020). Al mismo tiempo, las posibilidades de cumplir las normas de aislamiento dependen en buena parte del espacio físico con que cada individuo cuenta en su hogar; el hacinamiento habitacional puede hacer las veces de posible acelerador del contagio interfamiliar. Hacia fines de 2019 el 5 por ciento de las personas incluidas en la EPH presentaban hacinamiento crítico, ascendiendo al 19.6 por ciento la convivencia de 2 o 3 personas en un mismo cuarto (EPH 2020). Las personas que habitan asentamientos informales y que presentan distintos tipos de deficiencias habitacionales resultan el eslabón más débil en la cadena de propagación, ya que enfrentan una dificultad extra a la hora de implementar medidas como el distanciamiento físico, la higienización o los aislamientos comunitarios, destinadas a retrasar la transmisión de la COVID-19.

La pandemia añade una nueva y más compleja dimensión de desigualdad en el plano educativo. Más que nunca, su acceso depende de la dotación de recursos e infraestructura informática que permita mantener un vínculo entre profesores y alumnos. La prevención de la deserción escolar, al tiempo que garantiza el acceso a sectores minoritarios y vulnerables, adquiere una complejidad mayor en tiempos de pandemia. El cierre de las escuelas puede generar pérdidas irreversibles, con costos que recaen principalmente en estudiantes que habitan en contextos desfavorables<sup>18</sup>. En Argentina, los datos de las pruebas APRENDER 2017 señalan que de los 580 000 chicos censados en la escuela primaria (94 por ciento del total), el 17 por ciento declara no tener conexión a Internet y casi el 20 por ciento no tener computadora en el hogar. Al cruzar ambos datos, cerca del 10 por ciento del total de alumnos no cuenta con una PC ni con conectividad en el hogar. La desigualdad de origen cobra entonces una mayor importancia a la usual. Si bien el proceso educativo forjado en un aula resulta irremplazable, para una porción significativa de los niños la desconexión y el desligue con el sistema educativo resulta total. Aquellos inmersos en hogares con menor capacidad de sostener un proceso de aprendizaje por fuera de la escuela, enfrentan las peores consecuencias de la urgencia en la digitalización.

Por último, el impacto socioeconómico de la crisis es desproporcional en términos de género. Por un lado, las propias condiciones de aislamiento y encierro exacerbaban situaciones de violencia, que ya en forma precedente sufrían muchas mujeres<sup>19</sup>. Por el otro, los impactos de la recesión resultan especialmente inequitativos en materia de género.

<sup>18</sup> Las cuantificaciones de estas pérdidas no solo se limitan a un alcance individual, donde la menor dotación educativa repercutiría en menores ingresos futuros una vez insertos en los mercados laborales (Reinhart y Wells 2010). Distintas proyecciones muestran que las naciones también sufrirían, bajo la premisa de entender a la educación uno de los principales drivers del crecimiento. Hanushek y Woessmann (2020) señalan caídas del 3 por ciento en los ingresos individuales de por vida para los estudiantes afectados, y caídas anuales en el producto del 1,5 por ciento frente a un escenario de pronta apertura.

<sup>19</sup> Según el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, a partir del 20 de marzo, el promedio diario de llamados recibidos por la línea telefónica 144 —único servicio nacional, gratuito y confidencial que brinda atención y orientación sobre violencia de género— superó en un 39 por ciento al de los días anteriores.

Para el caso argentino, si bien la incidencia del empleo público, caracterizado por una mayor protección frente a las chances de despido, es superior en las mujeres, la menor proporción de empleo femenino entre las primeras actividades exceptuadas y, sobre todo, la mayor penetración de la informalidad, combinan un peligroso combo de vulnerabilidad. La propia inserción en tareas donde prima la no registración explica buena parte de este fenómeno; casi un cuarto de la informalidad se manifiesta por tareas domésticas, las cuales, casi con exclusividad son realizadas por mujeres. Al mismo tiempo, la combinación de género y juventud suele incorporar una complejidad adicional<sup>20</sup>. Asimismo, el mencionado efecto se amplifica en hogares con presencia de niños por debajo de los 3 años (edad preescolar) volviéndose mucho más dificultoso tercerizar la tarea de cuidado, hecho que en la pandemia se extiende a todo el espectro escolar (Bertranou y Casanova 2015).

## 2.2. Impactos sobre el mercado de trabajo: segmentación por grupos de trabajadores

La magnitud del impacto de la pandemia en el mercado laboral argentino oscila entre la migración obligada al teletrabajo<sup>21</sup>, la reducción de remuneraciones nominales y el impedimento total en el desarrollo de profesiones o servicios.

Según un informe de Beccaria y Maurizio (2020) a comienzos de la crisis sanitaria un primer ejercicio de desigualdad reduce las diferencias a “quienes continuaban percibiendo ingresos y quienes ya los habían perdido”. Este panorama se vuelve más complejo al considerar que buena parte de los trabajadores de actividades que no podían operar se ubicaban por debajo de la media de ingresos, especialmente significativo en aquellos que no presentaban un empleo registrado. Así, el aislamiento social obligatorio exacerbaba de manera exponencial las enormes desigualdades previas al interior del sistema laboral argentino, y dada su importancia como fuente de ingresos, en desigualdades sociales de distintas dimensiones.

20 Buena parte de las jóvenes se enmarca dentro de los denominados Ninis (no estudian ni trabajan), que si bien no es una categoría exclusivamente femenina, se potencia con la absorción de tareas del hogar y el cuidado de los integrantes. Este fenómeno cobra una mayor relevancia en tiempos de aislamiento y suspensión de las clases, siendo las mujeres quienes en mayor medida posponen su inserción al mercado laboral y la búsqueda de tareas productivas remuneradas, con el fin de acompañar a los hijos en su hogar.

21 Un estudio de CIPPEC mostraba que solo entre el 27 por ciento y el 29 por ciento de los trabajos tenían potencial para realizarse desde el hogar, que considerando una transformación digital rezagada en los hogares, dicho ratio disminuía solo al 18 por ciento. Estos resultados se alcanzaban incluso bajo una presunción de un intenso esquema de readecuación de tareas cuya reconversión no es automática. En efecto, asumiendo una infraestructura acorde y adaptativa para un esquema de trabajo remoto, más del 40 por ciento de los empleos requería críticamente una interacción física para llevarse a cabo. Estos indicadores, sumados a una intensidad baja de trabajo en el hogar previa a la pandemia, hacen que la diferencia entre el teletrabajo efectivo y el potencial se vuelva muy abultada.



### 2.2.1. El impacto de la COVID-19 en los distintos sectores asalariados

El empleo argentino se divide en tres principales categorías que agrupan a casi la totalidad de la población. Aproximadamente, un 50% se desempeña como trabajadores asalariados formales, en cuyos trabajos los empleadores realizan aportes a la seguridad social y se encuentran cubiertos por las instituciones laborales (Gráfico 6a). El 50% restante se divide a su vez en dos mitades: un 25% del total son asalariados informales mientras que el otro 25% son cuentapropistas o trabajadores independientes.

El empleo asalariado nuclea entonces cerca de tres cuartos de la fuerza laboral. Su distinción “en blanco” o “en negro” resulta una ilustrativa definición para describir el margen que separa a ambos grupos. Como afirmaba Bertranou y Casanova (2015), para Latinoamérica la informalidad aparecía como “una zona turbia de la economía donde se perpetúa la pobreza y se potencia la desigualdad”. En la práctica, esto se materializa en empleos de mala calidad, remuneraciones bajas, inestables, con bajas perspectivas de progreso y sin protección social<sup>22</sup> ni cobertura por parte de las instituciones laborales vigentes. Generalmente no cuentan con la protección necesaria para hacer frente a distintos riesgos sociales como accidentes laborales, un piso mínimo salarial o situaciones de pobreza en la vejez, entre tantas otras. Teniendo en cuenta que más del 70 por ciento de los ingresos provienen del mercado laboral, la informalidad se convierte en uno de los principales obstáculos de cara a una inclusión social<sup>23</sup>.

A su vez, su intensidad responde a un desarrollo histórico que poco tiene de novedoso. Las distintas crisis<sup>24</sup> agregan nuevas capas de informalidad que, a pesar de leves reversiones, permanecen en el tejido laboral argentino<sup>25</sup> (Gráfico 6b). No obstante, los recientes episodios recesivos de los últimos dos años enumeran algunas particularidades que hasta el momento no se habían observado. A diferencia de los anteriores, la reducción en los puestos registrados<sup>26</sup> tampoco se tradujo

22 Este es un derecho fundamental de todos los individuos, reconocido por las normas internacionales del trabajo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por las Naciones Unidas. Si bien la Argentina tiene una larga historia en esta materia, y su sistema de protección social es uno de los más extendidos en América Latina y el Caribe, tanto en términos de su cobertura como por el abanico de sus prestaciones, la informalidad es un complejo problema que se observa hace décadas.

23 Las condiciones de precariedad laboral se asocian a distintas dimensiones de pobreza tanto para el trabajador como para su familia; alrededor de la mitad de los informales residían en hogares que ya eran pobres previamente a la pandemia.

24 Hiperinflación del 89, tequila del 94, crisis 2001, devaluación del 2014 y 2016.

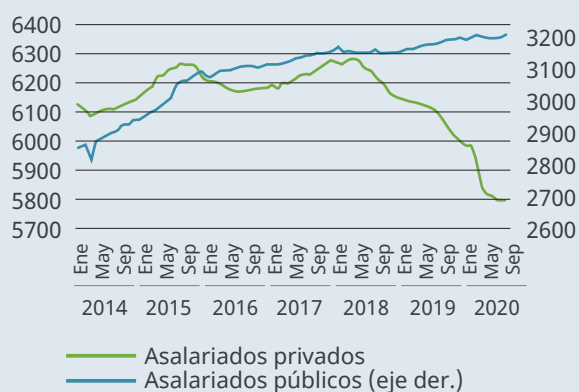
25 A diferencia de espacios “entre crisis” anteriores, la primera década de los 2000 no debe englobarse en una leve reversión. La creación de empleos registrados fue constante: cerca de dos tercios de los trabajadores que se incorporaron a un empleo asalariado registrado provenían de una inserción precaria, principalmente de un empleo asalariado no registrado.

26 La caída en los puestos de trabajo privados y registrados en la seguridad social, se movía en línea con el derrumbe en la actividad. Más de 146 000 puestos de trabajo registrados se perdían en 2019, sumándose a los casi 130 000 que desaparecían en 2018, acumulando una caída agregada del 4,4 por ciento.

en un aumento de igual magnitud en el empleo asalariado informal<sup>27</sup>, sino que lo ha hecho a través de un incremento del cuentapropismo (sección 2.2.2).

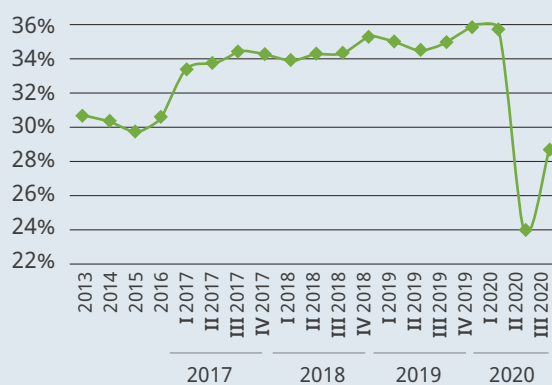
**Gráfico 6a.** Cantidad de trabajadores asalariados públicos y privados.

Series en miles y desestacionalizada



► **Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo.

**Gráfico 6b.** Trabajadores asalariados informales en % de los trabajadores



► **Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC, empresas y Seguridad Social.

A estas dificultades preexistentes se suma el advenimiento de la pandemia. Aunque no exclusivo, su alcance se vuelve mucho más profundo en aquellas actividades que no resultan exceptuadas del aislamiento<sup>28</sup>. A pesar de la multidimensionalidad del fenómeno, una porción importante de la informalidad se explica por su intensidad sectorial, con rubros que concentran contrataciones precarias y que además se enlistan entre los que tampoco pueden ejercer sus actividades. Los trabajadores involucrados sucumben ante un proceso de extrema vulnerabilidad<sup>29</sup>.

En este sentido, a priori, los menos afectados serían los pertenecientes a las actividades consideradas esenciales y los asalariados formales de empresas grandes en actividades no exceptuadas (con mayor capacidad para enfrentar una marcada caída en la facturación)<sup>30</sup>. A estos se les sumaban unos 3,2 mil-

27 Tanto la devaluación del 2018 como las turbulencias económicas posteriores a las elecciones de 2019 solamente adicionaron un punto cada una en la participación de este tipo de empleo. Sin embargo, a pesar de una tendencia que no parecía espiralizarse, su magnitud era significativa; la Argentina ingresaba en la crisis de la COVID-19 con una informalidad del 36 por ciento.

28 Cerca de un 40 por ciento del empleo privado registrado se encontraba excluido, disminuyendo a un 25 por ciento del empleo total. Algunos sectores productivos de importante volumen presentaban un impacto mayor: cerca del 70 por ciento del empleo industrial y el 50 por ciento del comercio quedaban excluidos del desarrollo de sus actividades.

29 Entre estos se destacan los servicios domésticos, cierta fracción de la industria que no podía operar (indumentaria, por ejemplo), la construcción y los pequeños establecimientos en algunas ramas del comercio.

30 Sin embargo, una parte no menor de estas últimas pertenecían a sectores cuya facturación se subsumió a mínimos o con nula capacidad de "stockeo" (hotelería o distintos servicios). Muchos de estos se observaban en los registros de ayuda del estado, dando cuenta de un clivaje más sectorial que de tamaño.



lones de empleos registrados en el sector público, cuya elasticidad frente a las recesiones resultaba exigua<sup>31</sup>. Un matiz intermedio abarcaba a aquellos trabajadores que, a pesar de no encontrarse exceptuados del aislamiento, con mayor facilidad podían migrar al teletrabajo. Igual suerte parecían correr aquellos asalariados formales de empresas pequeñas y medianas en donde se esperaban reducciones de ingresos frente a la imposibilidad de despidos. En conclusión, estimaciones preliminares indicaban que cerca de la mitad del total de asalariados privados enfrentaba algún riesgo de perder sus empleos (Beccaria y Maurizio 2020).

El empleo asalariado formal privado sufrió una significativa caída: en tan solo cinco meses de aislamiento, se perdían 261 000 puestos, casi alcanzando el derumbe de 2018 y 2019 medidos en forma conjunta<sup>32</sup>. Los rubros de mayor contribución se asocian a un cierre más prolongado y con menores expectativas de apertura futura<sup>33</sup> y coinciden con una percepción de salarios por debajo de la media. Al mismo tiempo, las dificultades hasta aquí enunciadas solamente comprendían a aquella porción del empleo donde las políticas laborales y sociales presentan una mayor efectividad, es decir, aquellos trabajadores que el Estado puede alcanzar más efectivamente por su formalidad.

Los distintos esfuerzos del Estado argentino resultan mucho más focalizados en aquellos trabajadores y empleadores registrados, para quienes se cuenta con información precisa sobre su actividad, remuneración y características (Gráfico 7). Por el contrario, existe otra porción del empleo asalariado, los no registrados, que se ubicarían en el orden de los 7 millones de puestos<sup>34</sup>. Este conjunto resulta más complejo de individualizar en las estadísticas oficiales y de alcanzar con mecanismos compensadores que permitan revertir escenarios de amenaza al empleo o la remuneración. La informalidad expone así las restricciones que enfrentan las políticas públicas en su afán por revertir urgencias de corto y evitar amplificaciones en el mediano plazo. Si el empleo formal sufre una aguda caída, aquellos con una menor protección (informales) observan una embestida mayor. En los números se verifica un derrumbe trimestral del 36 por ciento al 24 por ciento, exclusivamente explicado por la desaparición de puestos de trabajo en este tipo de empleo. No solo la pérdida se confirmaba en la demanda de empleo, sino también en los ingresos, con caídas que continuaron hasta septiembre (Gráfico 7).

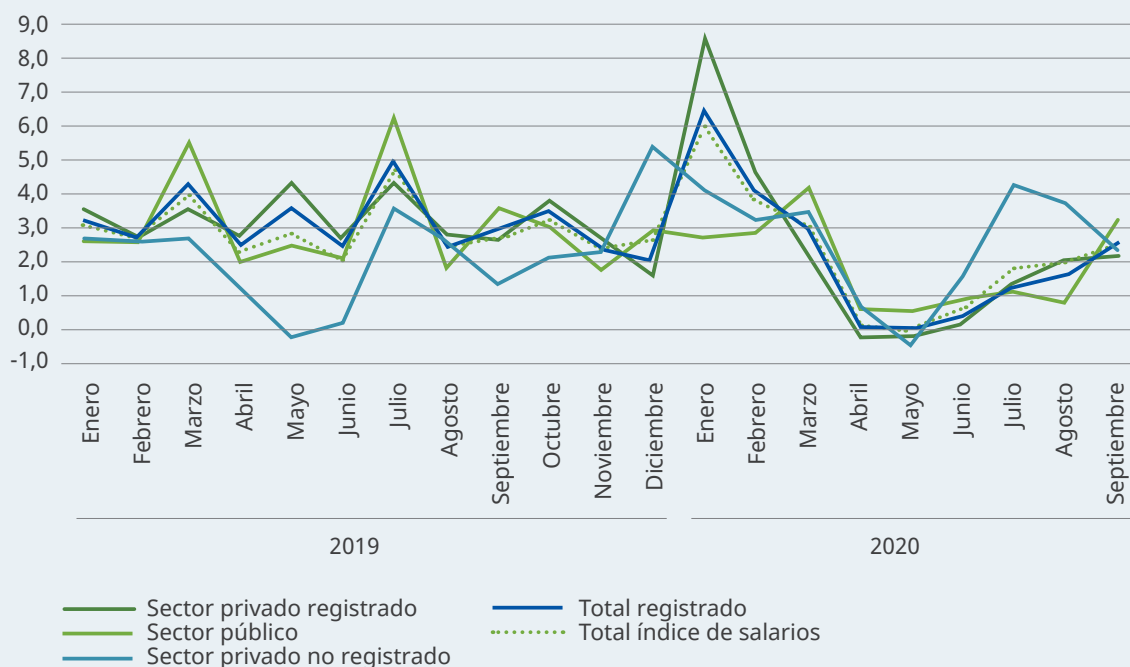
31 Si bien el 75 por ciento de estos pertenecían a dependencias provinciales y municipales, cuyos ingresos mostraban una abrupta caída en pandemia sin capacidad de financiamiento monetario, podría afirmarse que este empleo se encontraba “cubierto”.

32 Ello se producía incluso a pesar de la prohibición de despidos, que en la práctica duplicaba el costo indemnizatorio en búsqueda de una mayor retención del vínculo empleador-empleado.

33 Las actividades que requieren la aglomeración o el contacto como las de esparcimiento, la construcción o los servicios personales explicaban la mayor parte de la caída.

34 Las imprecisiones y dudas respecto a otorgar un valor absoluto a la informalidad asalariada emergen de su estimación a través de una muestra ponderada como es la EPH, en donde en muchos casos se desdibujan sus límites con aquellos cuentapropistas también informales, monotributos sociales, etc.

**Gráfico 7.** Variaciones porcentuales de las remuneraciones respecto al mes anterior



► **Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Así las cosas, resulta indispensable alcanzar a este grupo de trabajadores y restituir las chances de generación de algún tipo de ingreso laboral. Un primer paso fue dado con la “visualización” de un fenómeno complejo que con frecuencia se desarrolla de manera subterránea; las suscripciones al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) permiten obtener una potencial fuente de cara a la individualización de los beneficiarios.

Sin embargo, la segunda parte es mucho más desafiante. Los números son contundentes, aun cuando el aumento de la población que se ubica por fuera de la fuerza de trabajo, al igual que en el resto de Latinoamérica, operaron como un escudo frente al desempleo<sup>35</sup>. De todos modos, no parece esperable que esta pueda sostenerse en el tiempo como alternativa genuina. El 8,7 por ciento de la población en edad de trabajar (aumento trimestral en la inactividad) más pronto que tarde buscará insertarse en el mercado de trabajo. La fenomenal caída de más del 45 por ciento del empleo asalariado informal hace pensar que los primeros atisbos de recuperación restituirían esta categoría de empleo. Es decir, un

<sup>35</sup> La caída en el II trimestre de la tasa de actividad fue de casi 9 puntos porcentuales, disminuyendo al 38,4 por ciento. A esto debería adicionarse el aumento de un punto porcentual en la subocupación no demandante que contrasta con la caída de la no demandante. A su vez, se observó una baja en las tasas de empleo del 9 por ciento que, sumada a la caída en la subocupación (-2,1 por ciento), no era digerida por el aumento trimestral de la desocupación (del 10,4 por ciento al 13,1 por ciento). Esta aparente inelasticidad empleo-producto derivó en una importante salida hacia la inactividad que se ubicaba en máximos históricos, especialmente para el segmento joven.

escenario optimista sitúa expectativas en que la Argentina pueda prontamente volver al punto de partida precovid: con una recuperación en el empleo, pero con tipos de contratación inestables.

Efectivamente, en el tercer trimestre del 2020 el empleo recupera prácticamente la mitad de los puestos destruidos en el segundo trimestre (1,3 millones versus 2,5 millones). Sin embargo, estos puestos no son cubiertos por trabajadores desempleados<sup>36</sup>, sino por trabajadores que habían abandonado la búsqueda y en estos meses volvieron al mercado de trabajo (aumento de la PEA). Más aun, casi la mitad de los puestos creados fueron empleos de menos de 35 horas semanales, al tiempo que la informalidad recuperó casi 5 por ciento, alcanzando el 28,6 por ciento del total de asalariados.

Por último, aún frente a las complejas dificultades que la pandemia supone en el mercado de trabajo y especialmente en la dinámica salarial, las negociaciones paritarias alcanzan al 84 por ciento del empleo asalariado cubierto en convenios colectivos de amplia cobertura (más de 10 000 trabajadores). De acuerdo a las cifras del Ministerio de Trabajo de la Nación, hasta octubre 3,7 millones de trabajadores tuvieron aumentos salariales por paritarias en 2020<sup>37</sup>. Sin embargo, el 70 por ciento de estos acordaron subas por un plazo inferior al año, acotando el período de tiempo para evaluar la dinámica futura de la actividad económica, y así completar la paritaria anual<sup>38</sup>. El 30 por ciento restante de este subgrupo logró encuadrar negociaciones anuales, generalmente atadas a cláusulas de revisión inflacionarias<sup>39</sup>. Una mayor complejidad supone los más de 700 000 empleos sobre los que aún resta definir actualizaciones, tratándose de actividades severamente afectadas por la pandemia. Nuevamente, a pesar de la adversidad que supone la crisis en el mundo laboral, a nivel agregado se observa un dato alentador, aunque altamente matizado por la heterogeneidad sectorial<sup>40</sup>.

### 2.2.2. El impacto de la COVID-19 en los trabajadores cuentapropistas

El empleo independiente resulta una fuente de ingresos muy importante en toda América Latina. La Argentina no es una excepción, donde un cuarto del empleo urbano pertenece a este tipo de inserción. Su crecimiento se verifica en los últimos dos años previos a la pandemia, de forma similar a lo que se observa en

36 El nivel de desocupación se mantuvo inalterado en 1,4 millones de trabajadores, a pesar de la reducción en la tasa (11,4 por ciento) a consecuencia del aumento de la PEA.

37 De acuerdo a registros oficiales, en mayo de 2020, se contabilizan alrededor de 6,1 millones de puestos de trabajo formales en empresas privadas, de los cuales 5,3 millones se encuentra alcanzado por un Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), y 4,4 millones se enmarcan en aquellos de más de 10 000 empleados.

38 Muchos de estos se adhirieron al esquema de suspensiones previsto por el artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo, por el cual los trabajadores que no cumplan tareas cobrarán el 70 por ciento del salario bruto, lo que representaría alrededor del 86 por ciento del salario neto.

39 Algunos de estos acuerdos se lograron con el otorgamiento de sumas fijas no remunerativas o la inclusión en el básico de las subas por decreto que dispuso el gobierno nacional, evitando así aumentos sobre la base de los sueldos básicos.

40 Las paritarias firmadas por el SEC (Sindicatos de empleados de comercio) resultan un ejemplo de la heterogeneidad incluso al interior del sector donde distan los acuerdos con, por ejemplo, las grandes cadenas de supermercados a otros pequeños negocios ligados a rubros de mayor alcance de las restricciones.

episodios críticos previos<sup>41</sup>. Al caer el empleo asalariado, el empleo por cuenta propia presentaba un rol contra cíclico y absorbe el “excedente” que el empleo asalariado no lograba incorporar.

Sin embargo, un debate ineludible se desprende del tipo de inserción laboral que el trabajo independiente representa. Al interior del mismo, cerca del 20 por ciento se presenta como cuentapropista profesional, entendiendo a la calificación como una señal de la “voluntad” hacia el empleo autónomo. Por el contrario, la elevada participación del cuentapropismo no calificado o “de oficio” responde entonces a una válvula de escape ante la insuficiencia en la creación de empleos asalariados y no a motivos ligados al emprendedorismo. Al igual que los asalariados informales, se ven sobre ponderados en los deciles más bajos de la distribución del ingreso, experimentan una menor tasa de retención en el puesto y ya se asociaban con condiciones de pobreza previamente a la pandemia<sup>42</sup>.

Usualmente los números de informalidad presentan una subestimación para el tejido laboral argentino, dado que al mencionar la informalidad solo se contempla la salarial, que en realidad resulta mayor si se considerara a los cuentapropistas. Las cifras previas a la pandemia que se ubicaban en torno al 35 por ciento aglutinaban exclusivamente al empleo asalariado. Sin embargo, al analizar en conjunto esta condición, y por ende incorporar el trabajo independiente en condiciones de similar precariedad, este número alcanzaba a casi la mitad de los trabajadores argentinos.

Por su parte, frente a esta coyuntura excepcional, algunos canales de ajuste en el mercado de trabajo se amortiguan, mientras que otros se exacerbaban. A diferencia de episodios anteriores, el tránsito desde el empleo asalariado al independiente, se aminora o desaparece. Sus trabajadores se veían entonces obligados a realizar tareas desde sus hogares, presentando una movilidad reducida y una adaptabilidad al teletrabajo exigua.

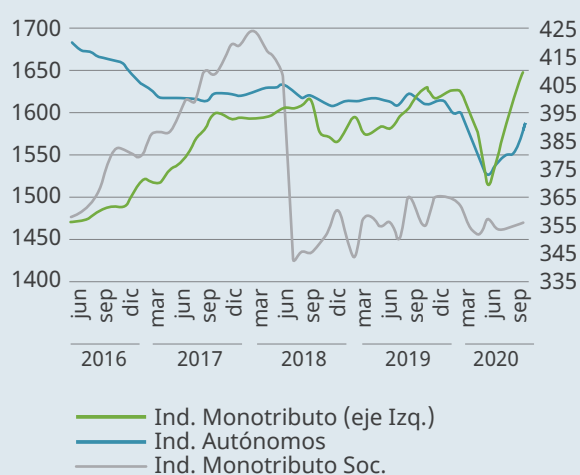
Frente a este contexto, el empleo por cuenta propia disminuyó en un 30 por ciento en el segundo trimestre del año, sin capacidad alguna de absorber la marcada caída que también se generó en el empleo asalariado. Nuevamente, la pandemia diferenciaba entre quienes continuaban percibiendo ingresos y quienes perdían la capacidad de generarlos. El grupo de cuentapropistas constituyó una parte significativa del segundo.

41 El empleo independiente creció un 10 por ciento entre finales de 2018 y 2019, y un 4 por ciento luego de la crisis de 2008.

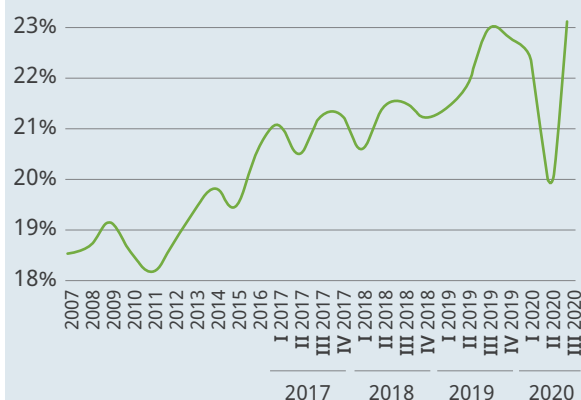
42 Del mismo modo que los asalariados informales, el 50 por ciento de los cuentapropistas ya vivían en hogares pobres previo a la pandemia.

**Gráfico 8a.** Cantidad de trabajadores monotributistas, autónomos y monotributistas sociales.

Series en miles y desestacionalizada



- ▶ **Nota:** Las series "Ind. Autónomos" e "Ind. Monotributo Soc." se referencian en el eje derecho.
- ▶ **Fuente:** Elaboración propia en base a datos del MTESS.

**Gráfico 8b.** Trabajadores independientes en % de los trabajadores

- ▶ **Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC, Emp. y Seg. Social.

### 2.2.3. El impacto de la COVID-19 en los jóvenes y las mujeres

El impacto socioeconómico de la crisis de la pandemia se observa manifiestamente desproporcional para los segmentos etarios. En líneas generales, las recesiones impactan en aquellos segmentos de la población con menor capacidad de cobertura, menores dotaciones individuales y cuya inserción laboral es más precaria. Por un lado, el segmento joven aparece como uno de los principales gradientes de vulnerabilidad a lo largo de las distintas fases del ciclo económico. Durante las contracciones se amplifican los despidos y la reducción en las contrataciones, proceso especialmente significativo para quienes aportan el caudal más grande de nuevos ingresantes al mercado. Esto fue especialmente cierto durante la situación más compleja de la pandemia, donde si bien las tasas de desempleo alcanzaban el 13,1 por ciento, en los menores de 29 años orillaban el 22,7 por ciento en los varones y 28,5 por ciento en las mujeres.

Por el contrario, en las fases de reactivación las tendencias resultan mucho más lentas y erráticas. Por caso, la recuperación de la posconvertibilidad, uno de los períodos de mayor reactivación laboral de la historia, implicó la reversión en las tasas de desocupación joven a expensas de salidas de la fuerza de trabajo y no por creación de empleo en el segmento. Algo similar sucedió con las tasas de informalidad, donde a pesar de un masivo proceso de registración, los jóvenes se vieron relegados, manteniendo una participación alta en empleos precarios (Maurizio 2011).

Si bien distintas características pueden explicar la mayor intermitencia laboral y una inserción laboral inestable, para el caso argentino las diferencias en los puestos de trabajo no parecen estar explicadas por distancias en las dotaciones educativas. Por un lado, desde una óptica de oferta laboral, la menor dotación de capital humano específico (experiencia laboral) puede condicionar el tipo de ingreso al mercado de trabajo, generando un círculo vicioso que retroalimenta las magras capacidades iniciales. Por el lado de la demanda, los empleadores ubican a los segmentos jóvenes en tareas periféricas y de menor envergadura, reduciendo aún más su costo de salida, no solo en función de una indemnización más baja dada la menor antigüedad, sino también en forma indirecta dada la mayor facilidad de sustitución.

Por otro lado, los impactos de la recesión resultan especialmente inequitativos en materia de género<sup>43</sup>. Para el caso argentino, si bien la incidencia del empleo público, caracterizado por una mayor protección frente a las chances de despido, es superior en las mujeres, la menor proporción de empleo femenino entre las primeras actividades exceptuadas, y sobre todo la mayor penetración de la informalidad, encierran distintas aristas de vulnerabilidad. La propia inserción en tareas donde prima la no registración explica buena parte de este fenómeno (ONU Mujeres 2020 a). Casi un cuarto de la informalidad se manifiesta por tareas domésticas, las cuales, casi con exclusividad son realizadas por mujeres.

Al mismo tiempo, la combinación de género y juventud suele incorporar una complejidad adicional. Buena parte de ellas se enmarca dentro de los denominados *Ninis* (no estudian ni trabajan), que si bien no es una categoría exclusivamente femenina, se potencia con la absorción de tareas del hogar y el cuidado de los integrantes. Esto último cobra una mayor relevancia en tiempos de aislamiento y suspensión de las clases, siendo las mujeres quienes en mayor medida posponen su inserción al mercado laboral y la búsqueda de tareas productivas remuneradas, con el fin de acompañar a los hijos en su hogar (ONU Mujeres 2020 a). Además, como mencionábamos en el apartado anterior, este efecto se potencia en hogares con presencia de niños por debajo de los 3 años (edad preescolar) volviéndose mucho más dificultoso tercerizar la tarea de cuidado, hecho que en la pandemia se extiende a todo el espectro escolar (Bertranou y Casanova 2015).

## 2.3. Respuestas de política en Argentina

### 2.3.1. Políticas públicas integrales: de lo sanitario a lo económico

La pandemia tuvo su primer set de medidas hacia mediados de marzo de 2020, momento en que el virus ya representaba un claro problema en la Argentina. El Gobierno Nacional anunció entonces la creación de un fondo especial de 1 700

<sup>43</sup> Si bien este apartado busca identificar las dificultades laborales que supone la pandemia en relación al género, de ningún modo es la única dimensión afectada. Las propias condiciones de aislamiento y encierro exacerbaban situaciones de violencia, que ya en forma precedente sufrían muchas mujeres.



millones de pesos, con el fin de fortalecer la respuesta del país frente a la crisis que desencadenaría la pandemia. Una semana después se procedía a eslabonar un grupo de medidas que apuntaban directamente a disminuir la propagación del virus: i) readecuación del calendario académico en todas las instituciones universitarias y de educación superior del país, ii) suspensión del dictado de clases presenciales en todas las escuelas del país, iii) licencias y trabajo remoto para el sector público y privado, y iv) cierre de fronteras.

El conjunto de instrumentos incluía medidas fiscales y monetarias. En ese sentido, el aumento en las asistencias, los aplazamientos de impuestos o la baja en costos crediticios eran algunas de las principales iniciativas en una batería de medidas para enfrentar la pandemia. Se combinaban así tanto la ampliación en instrumentos ya existentes, como el desarrollo de nuevas herramientas destinadas a aumentar la protección social. Su alcance era tal que hacia junio 2020 el 89 por ciento de la población argentina (40 millones de personas aproximadamente) vivía en un hogar en donde al menos una persona percibe un ingreso proveniente del Estado<sup>44</sup> (Ministerio de Desarrollo Productivo 2020).

En un escenario global donde los países afectados anunciaban fuertes paquetes de estímulos fiscales y monetarios, la Argentina hacía lo propio. Sin embargo, las políticas sociales y productivas llevadas adelante por parte del Gobierno nacional tuvieron un impacto claro sobre las cuentas públicas, incrementando el rojo fiscal. Ello se produjo tanto por la disminución en los ingresos<sup>45</sup> como por el significativo crecimiento en las erogaciones destinadas a brindar un marco de contención, estimadas en más de un 3,6 por ciento del PBI (Tabla 4). En este sentido, en consonancia con una paulatina reapertura y normalización de la actividad, algunas de sus principales políticas comenzaban o bien a discontinuarse o men-  
guar su alcance<sup>46</sup>.

En paralelo, la política de inversión en salud estuvo destinada a reforzar el sistema que enfrentaría crecientes demandas de atención<sup>47</sup>. El 32,1 por ciento de la población depende exclusivamente de la provisión pública de salud, mientras que el 42 por ciento de los jóvenes menores de 17 años dispone únicamente de este recurso sanitario. A pesar de un gasto corriente en salud que totaliza un 9,4 por ciento del PBI, ubicándose muy por encima del promedio de América Latina y próximo a países europeos, el sistema argentino se caracteriza por su fragmentación<sup>48</sup> (Cetrángolo y Goldschmit 2020). El sector privado, los sistemas de

44 Ello se debe a que más de 21 millones de adultos (el 47,2 por ciento de la población argentina) reciben ingresos del Estado, y conviven con otros 19 millones de personas en sus hogares.

45 Para el mes de abril, la recaudación fiscal nacional crecía sólo un 11,6 por ciento respecto al año anterior, período en que la inflación escalaba un 46 por ciento.

46 En la práctica el IFE se terminó abonando en forma bimensual (a pesar del anuncio con periodicidad mensual) y el ATP pasó de más de 2,3 millones de trabajadores inicialmente, a 1,4 millones en la cuarta cuota.

47 Aquellos dependientes de la Administración Pública Nacional (APN) se incrementaban en \$50 000 millones entre marzo y mayo, representando una suba del 66 por ciento interanual.

48 Del total de 9,4 por ciento del PBI, el 3,9 por ciento lo representan las obras sociales, 2,8 por ciento el sector privado y 2,7 por ciento el sector público.



obras sociales y el sector público conviven en un complejo sistema, donde incluso al interior de este último, más del 80 por ciento del gasto es efectuado por las distintas provincias y municipios. Su limitada capacidad presupuestaria para contrarrestar los efectos de la pandemia obliga a una extrema coordinación intersectorial y al interior de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, parte de las erogaciones realizadas por el Estado nacional fueron canalizadas a través de transferencias a las provincias<sup>49</sup> y por aumentos en la coparticipación<sup>50</sup> por casi 0,6 por ciento del PBI.

Las cuentas públicas provinciales se ubicaron en estados de emergencia<sup>51</sup> con responsabilidades primarias de erogaciones inelásticas (educación, salarios públicos, salud)<sup>52</sup>, pero con fuentes de financiamiento que no lograban esquivar el derrumbe<sup>53</sup>. La incapacidad de financiarse con emisión de moneda (potestad exclusiva del Estado nacional) o acceder al mercado financiero, obligaba a una precisa coordinación entre cada uno de los niveles del Estado. Solo de esta manera se podrían redireccionar recursos en función de cada una de las necesidades de los núcleos sanitarios y el aseguramiento de la totalidad de la población con los mismos derechos garantizados.

**Tabla 2.** Modificación de partidas vinculadas a provincias y municipios en el Presupuesto 2020. En millones de pesos

Organismo	Programa	Presupuesto inicial	Presupuesto vigente 30/09	Refuerzo en el presupuesto
Obligaciones a cargo del Tesoro	Asistencia financiera a provincias y municipios	\$ 35 305	\$ 96 938	\$ 61 633
	Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial			\$ 60 000
Ministerio de Interior	Relaciones con provincias, desarrollo regional y asistencia a gobiernos subnacionales	\$ 5 526	\$ 74 828	\$ 69 302
<b>Total</b>				<b>\$ 190 935</b>

49 En tiempos normales los ingresos propios provinciales provienen principalmente del impuesto a los Ingresos Brutos (3,6 por ciento del PBI en 2019) y del Impuesto Inmobiliario, Automotor y Sellos. El Gobierno enfrentó la caída de la recaudación sobre los erarios provinciales principalmente a través de modificaciones presupuestarias, incrementando 190 935 pesos las transferencias hacia los gobiernos subnacionales.

50 Excepto en la Ciudad de Buenos Aires y en Neuquén, los recursos dirigidos desde el estado nacional representan más del 50 por ciento de los ingresos en las arcas fiscales provinciales. Catamarca, La Rioja y Formosa se destacan por representar más del 90 por ciento de sus ingresos.

51 Los recursos tributarios provinciales caían entre febrero y abril más de un 22 por ciento.

52 Los gastos en la función educación, cultura y salud para 2019 ocupaban el 65 por ciento de los gastos provinciales.

53 Las provincias tienen un sistema tributario fuertemente ligado al nivel de actividad.

La condición de país de ingreso medio-alto encubre una notable heterogeneidad regional tanto en términos de sus actividades productivas como en sus niveles de desarrollo humano, bienestar e indicadores sociales. Atento a la estructura federal de gobierno, los recursos propios con los que cuenta cada provincia resultan determinantes las políticas de auxilio ante la merma de recursos públicos provinciales. Ello es condición necesaria para la prestación de servicios públicos y bienestar en la población local y como modo de combate de desigualdades regionales.

**Tabla 3.** Medidas para afrontar los efectos de la COVID-19

	en millones \$	PBI %	Detalle
Asistencia Social	313.000 \$	0,99%	
Beneficiario AUH	13.343 \$	0,04%	\$3.000 por beneficiario de programas sociales (Abril).
Jubilados y Pensionados	14.070 \$	0,04%	Pago excepcional \$3.000 para jubilaciones minimas y para aquellos que perciben un haber superior al haber mínimo se les abono el monto equivalente a la cantidad necesaria hasta alcanzar la suma de \$18.891. (Abril)
Pensiones no contributivas	4.337 \$	0,01%	\$3.000 por beneficiario de prestaciones no contributivas (Abril).
Refuerzo Tarjeta ALIMENTAR	7.600 \$	0,02%	Refuerzo monetario adicional de la Tarjeta Alimentar de \$4.000 para hogares con un hijo de hasta 6 años y de \$6.000 para hogares con más de un hijo de ese rango de edad. (Abril y Mayo)
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) (3 etapas)	270.000 \$	0,85%	\$10.000 destinado a Monotributistas de categorías A o B, Monotributistas sociales, trabajadores de casas particulares y trabajadores desempleados o informales de entre 18 y 65 años (3 Pagos)
Bono no compatible con el IFE	1.650 \$	0,01%	Bono de \$3000 destinado de otros planes sociales no compatibles con el IFE (Abril).
Asistencia a merenderos y comedores	2.000 \$	0,01%	Refuerzo presupuestario para la implementacion de un mecanismo de viandas.
Asistencia Productiva	842.834 \$	2,72%	
Asistencia de emergencia al trabajo y a la produccion - ATP	196.020 \$	0,63%	
Extension REPRO (por mes)	35.577 \$	0,11%	Asistencia salarial a empresas entre 50% y 100% Salario Minimo Vital y Movil por trabajador.
Salario Complementario (5 etapas)	148.867 \$	0,49%	Asig. Compensatoria al salario por hasta 2 SMVM para empresas seleccionadas.
Eximicion de Contribuciones Patronales	10.776 \$	0,03%	Reduccion de las cargas sociales.
Seguro de desempleo (por mes)	800 \$	0,00%	Aumeno de \$6.000 a \$10.000 a beneficiarios del seguro (abril).
Linea de Credito para MiPyMES	350.000 \$	1,13%	Linea especial con tasa de interes del 24%.
Linea de Credito a tasa 0% para monotributistas y autonomos.	129.814 \$	0,42%	Prestamos a tasa cero.
Fondos de Garantia FOGAR/ FONDEP	67.000 \$	0,22%	Fondo de garantias para facilitar acceso a MiPymes y prestamos a tasa 0%.
Obra Publica	100.000 \$	0,32%	Incremento en el presupuesto destinado a ese rubro.
<b>Total</b>	<b>1.155.834 \$</b>	<b>3,71%</b>	

► **Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INDEC, AFIP y otros. \*Datos tomados a noviembre del 2020.

A pesar del importante paquete de ayuda social, la pobreza en el segundo trimestre del 2020 ascendió al 47,8 por ciento de las personas, dejando a casi medio país en esta situación. Una radiografía más detallada en función de los microdatos relevados por la EPH muestra que el 13 por ciento de la población se ubica en línea de indigencia; un 35 por ciento son pobres no indigentes y un 20 por ciento se ubican en una situación híbrida de vulnerabilidad donde sus ingresos alcanzan, como mucho, 1,5 veces la canasta básica total. Estos últimos representan un importante llamado de atención dado que en caso de generarse un nuevo *shock* macroeconómico adverso pueden perforar rápidamente el umbral de pobreza. Es por ello que resulta indispensable que los esfuerzos de una sociedad estén específicamente direccionados en quebrar las fuerzas de persistencias que derivan en la llamada transmisión generacional de pobreza.

A pesar del esfuerzo del sector público por hacer transferencias destinadas a cubrir el déficit de los deciles más bajos, la distribución vuelve a empeorar. Esto se produce en un marco de una sostenida caída del PBI per cápita en el tiempo, cuyo retroceso a casi medio siglo atrás, explica la mayor parte de los problemas de ingreso que enuncia el país. Sin embargo, aun sin incorporar los obvios problemas generados por la pandemia, los últimos 10 años muestran un producto en baja con una desigualdad constante donde la economía no tuvo dinámica de crecimiento ni de inclusión social.

Un escenario de recuperación inclusiva debe darse como un círculo virtuoso, donde el crecimiento lleve a mayores tasas de ahorro, inversión en capital físico y humano, aumentando la productividad y la acumulación de factores que empujen la frontera de posibilidades de producción.

### 2.3.2. Apoyo a sectores vulnerables y sectores productivos con dificultades

La dualidad existente entre los costos económicos y de salud requirió la necesidad de incorporar soluciones integrales. Con el fin de aminorar el costo total para la sociedad argentina, y frente a las múltiples demandas que se generan como consecuencia de la pandemia y el aislamiento, el Estado argentino, a través de sus tres niveles de gobierno, desarrolla una gran cantidad de respuestas que cruzan sectores, niveles jurisdiccionales y poderes en una amplia gama de intervenciones. Entre estas se destacaban:

- **Conjunto de medidas para proteger la producción, el trabajo y el abastecimiento.** El Gobierno nacional dispuso eximir del pago de las cargas patronales a sectores críticos<sup>54</sup>, ampliar el programa REPRO<sup>55</sup> y reforzar el seguro de

54 Salud, turismo, cultura, transporte de pasajeros, etc. que evidencien una caída interanual en su facturación nominal.

55 A través de este programa se brinda a los trabajadores de las empresas, cuya solicitud haya sido aprobada, una suma fija mensual remunerativa de hasta un monto equivalente al salario mínimo, vital y móvil por trabajador actualizado a la fecha de otorgamiento, por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral.

desempleo<sup>56</sup>. Al mismo tiempo buscó instrumentar un apoyo a la estructura productiva, mediante el programa de **Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP)**, que en su primera fase alcanzó a casi 2,4 millones de trabajadores y más de 247 000 compañías, 93,4 por ciento de las cuales tiene hasta 25 empleados<sup>57</sup>. Este contemplaba el pago de parte del salario a los empleados registrados de las empresas en crisis, un crédito a tasa cero a trabajadores independientes formales cuya facturación se encontraba afectada por la pandemia y una prórroga de vencimientos de cargas sociales para aquellas actividades “no críticas”<sup>58</sup>. Las limitaciones financieras junto a la progresiva apertura de sectores fueron paulatinamente delimitando sectores prioritarios, por lo que los beneficios se fueron focalizando con el correr de los meses<sup>59</sup> (Tabla 2). Por ejemplo, actividades que con el tiempo pasaron a ser “no críticas”, y por ende a no disponer de la asignación compensatoria del salario, pueden acceder a créditos a tasa subsidiada convertible para el pago de sueldos<sup>60</sup> de acuerdo con su tamaño y variación en la facturación. Resulta importante destacar que el ATP es una herramienta destinada a empleados, monotributistas, autónomos y a empresas de todos los tamaños, utilizando como principal criterio de elegibilidad el sector empleador<sup>61</sup>.

- ▶ El pago de un **Bono extraordinario a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y a la Asignación Universal por Embarazo (AUH)** que consistía en 3 103 pesos adicionales por beneficiario y que duplicaba la prestación. Esta iniciativa alcanzaba 4,3 millones de niños, niñas o adolescentes (en 2,4 millones de hogares). A ello se sumó la ampliación del radio de beneficiados a menores no cubiertos pero que presentaban las condiciones para acceder al derecho. También se amplió a los sextos hijos (la cuota anterior comprendía hasta cinco), totalizando un universo de 700 000 nuevos beneficiarios<sup>62</sup>.
- ▶ **Refuerzo excepcional a las jubilaciones y pensiones mínimas** por un monto máximo de 3 000 pesos, abonado en el mes de abril de 2020<sup>63</sup>, y para quienes percibían un haber superior al mínimo, por un monto equivalente al diferencial

56 El mecanismo más usado por los países desarrollados para hacer frente a la pandemia en el corto plazo fue el seguro de desempleo. Sin embargo, su alcance en la Argentina es sumamente limitado, dado que solo brinda prestaciones a los que pierden un trabajo formal sujeto a características muy restrictivas. Los últimos datos disponibles en junio 2019 indican que apenas 120 250 desocupados perciben esta prestación con un monto promedio para ese período cercano a 3 900 pesos mensuales. A raíz de la pandemia, estos montos se elevaron a un rango de entre 6 000 y 10 000 pesos.

57 Casi el 40 por ciento del empleo alcanzado por el ATP se encontraba en estas empresas, mientras que el 23,3 por ciento en empresas de entre 25 y 100 empleados, 24,4 por ciento entre 100 y 800 empleados y 12,7 por ciento en empresas de más de 800 empleados (0,1 por ciento de las empresas alcanzadas).

58 Refería a aquellas actividades cuya facturación nominal había caído interanualmente pero que no se encontraban enmarcadas dentro de las críticas.

59 El sector industrial junto con el comercial han sido los mayores beneficiados en materia de asistencia, representando en la primera etapa del programa alrededor de la mitad de los gastos que el fisco realizó en la ATP de abril (alrededor de 49 000 millones de pesos), llegando en el último a un 32 por ciento (casi en porcentajes iguales).

60 Para las empresas con variación negativa en su facturación, la tasa de interés es del 27 por ciento. Para las empresas cuya variación positiva en la facturación haya estado entre el 0 por ciento y el 35 por ciento y registren menos de 800 empleados, la tasa de interés es del 33 por ciento.

61 A partir de los levantamientos en las restricciones, se alcanzaba exclusivamente 14.329 empresas con una nómina de 175 mil trabajadores. En su mayoría, consistían en préstamos con tres meses de gracia y a ser devueltos por las compañías en doce cuotas fijas, por más de 3.700 millones de pesos. Estos préstamos pueden convertirse en subsidios si, al finalizar los mismos, las empresas demuestran un incremento en la cantidad en su plantilla de trabajadores.

62 Se estima que la mayor participación de los no identificados se encuentra en las regiones NEA y NOA.

63 Cabe destacar que para aquellos que perciben un haber superior al haber mínimo se les abonó el monto equivalente a la cantidad necesaria hasta alcanzar la suma de 18 891 pesos. Con este mecanismo de protección se alcanzó a 6,7 millones de personas.

requerido para alcanzar la suma de 18 891 pesos. Por este mecanismo se alcanzó a 6,7 millones de personas.

- ▶ Se dispuso un refuerzo monetario adicional de la **Tarjeta Alimentar** para el mes de marzo y abril de 4 000 pesos para hogares con un hijo de hasta 6 años de edad que recibe la AUH y de 6 000 pesos para hogares con más de un hijo de ese rango de edad que participe de esa prestación. También alcanzó a embarazadas a partir de los tres meses que cobran la AUE y personas con discapacidad que reciben la AUH. Este programa alcanza a 1,8 millones de personas (Cetrángolo y Curcio 2020). Al mismo tiempo, se estableció un incremento en las partidas para asistir a comedores escolares, comunitarios y merenderos.
- ▶ **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)** que brindaba un ingreso de 10 000 pesos por destinatario<sup>64</sup> y que, hasta agosto del 2020, contó con tres pagos, alcanzando a casi 9 millones de personas<sup>65</sup>. Así mismo, se instrumentó un bono de 3 000 pesos destinado de otros planes sociales no compatibles con el IFE, alcanzando a 550 000 personas.

**Tabla 4.** Cantidad de trabajadores que han recibido la asistencia al trabajo y la producción

ATP N° 3	ATP N° 1		ATP N° 2		ATP N° 3		ATP N° 4		ATP N° 5	
Sector	Cant. Empl.	%	Cant. Empl.	%	Cant. Empl.	%	Cant. Empl.	%	Cant. Empl.	%
Comercio	528.249,00	23%	454.100,00	23%	336.436,00	19%	226.752,00	17%	244.693,00	17%
Construcción	168.327,00	7%	159.222,00	8%	141.982,00	8%	114.293,00	9%	116.977,00	8%
Enseñanza	62.786,00	3%	37.147,00	2%	35.957,00	2%	48.544,00	4%	64.964,00	5%
Hoteles y restaurantes	177.232,00	8%	183.199,00	9%	174.515,00	10%	162.807,00	12%	161.455,00	11%
Industria	591.650,00	25%	443.618,00	22%	343.472,00	20%	212.555,00	16%	217.090,00	15%
Información y comunicación	49.126,00	2%	34.610,00	2%	29.248,00	2%	24.096,00	2%	22.701,00	2%
Otros sectores	311.604,00	13%	291.602,00	15%	306.338,00	18%	221.406,00	17%	236.385,00	17%
Recreación y cultura	39.936,00	2%	38.606,00	2%	35.627,00	2%	34.489,00	3%	35.738,00	3%
Salud	208.425,00	9%	185.004,00	9%	186.164,00	11%	178.390,00	13%	199.170,00	14%
Servicios profesionales, cient. y tec.	69.296,00	3%	57.834,00	3%	53.887,00	3%	43.516,00	3%	45.499,00	3%
Transporte y logística	123.259,00	5%	104.097,00	5%	96.296,00	6%	74.717,00	6%	77.738,00	5%
<b>Total</b>	<b>2.329.890,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.989.039,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.739.922,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.341.565,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.422.410,00</b>	<b>100%</b>

▶ **Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Productivo. \* Se cuenta con información detallada hasta el ATP N°5, aunque, con mayores limitaciones, se continuó abonando el N° 6, 7 y 8.

64 El diseño del programa supone que el ingreso puede ser cobrado por un solo integrante de cada grupo familiar, priorizando a las mujeres.

65 El mencionado ingreso se encuentra destinado a monotributistas de categorías A o B, monotributistas sociales, trabajadores de casas particulares y trabajadores desempleados o informales de entre 18 y 65 años, cuyos grupos familiares cumplan con los criterios socio económicos establecidos. El IFE es compatible con el cobro de la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo y el programa Progresar.

Las respuestas del sector público no se limitaron a la presentación de medidas de protección social, sino que contemplaron aspectos socioeconómicos, como las distintas dimensiones del déficit habitacional. El Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat creó el “Programa Nacional de Reactivación y Terminación de Obras de Vivienda, Infraestructura y Hábitat” destinado a reactivar y finalizar 20 000 obras de vivienda. Ello implicó un presupuesto de 4 mil millones de pesos para el año 2020 y otros 10 mil millones de pesos en 2021 en búsqueda de una movilización de la economía a partir de mercados locales de materiales e insumos para la construcción.

Asimismo, debido al considerable impacto económico de la COVID-19 en el sector turístico y la amplia gama de trabajadores que operan en este (MiPyMES, prestadores individuales y monotributistas, entre otros) se aplicaron líneas específicas para dar auxilio y sostenibilidad a los agentes económicos afectados, tales como el Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos (FAPT), como sostén para prestadores individuales, el Fondo de Auxilio y Capacitación Turística (FACT) para preservar los empleos del sector y el Plan 50 destinos destinado a financiar obras de infraestructura turística. Inclusive se implementó el Programa Previaje para dinamizar y potenciar la actividad turística durante el período estival 2021.

Por otra parte, se destaca una vasta cantidad de herramientas puestas a disposición por el Ministerio de Desarrollo Productivo que combina soluciones económicas, sociales y ambientales. Entre las más destacadas se encuentran las englobadas en el Programa de Apoyo a la Competitividad y otras que se suman para brindar asistencia al ecosistema productivo:

- ▶ Programa de eficiencia energética.
- ▶ Calidad en alimentos: certificación de normas para la exportación y de fortalecimiento de capacidades de gestión de la calidad e inocuidad alimentaria de para pymes.
- ▶ Transformación digital.
- ▶ Diseño e innovación: desarrollo de productos o estrategias de comunicación para pymes.
- ▶ Emprendedores reactivación productiva: desarrollo de servicios tecnológicos y actividades que promulguen cambios innovadores como plataformas de teletrabajo, logística, e-commerce y pagos electrónicos y automatización de procesos.
- ▶ Fondo Semilla: acceso a préstamos y trabajo mancomunado con una incubadora.



- ▶ Programa de Competitividad de economías regionales: creación y fortalecimiento de centros de estudio en universidades e instituciones público-privadas destinados a brindar asistencia técnica a MiPyMES y cadenas de valor.
- ▶ Producción colaborativa de economía del conocimiento.

Al mismo tiempo, a través de este Ministerio e implementado por la Secretaría de Comercio Interior, se estableció el programa de “Precios Máximos”. El mismo se dirigía a contrarrestar aumentos desmedidos en bienes destinados a cubrir necesidades básicas cuyo aumento resultaba exponencial durante el aislamiento (principalmente alimentos y productos de higiene personal). Esta política de emergencia paulatinamente fue prorrogada con un menor listado de bienes alcanzados a medida que las restricciones se aminoraban.

Las respuestas en materia educativa se centraron en la provisión de materiales digitales abiertos para la enseñanza. Entre estos, sobresale la plataforma Juana Manso que incluye un repositorio de recursos educativos abiertos y codiseñado por todas las jurisdicciones de la Argentina. Sin embargo, buena parte de estos esfuerzos no lograron alcanzar a una porción importante de alumnos que cuyas carencias digitales resultan elevadas<sup>66</sup>.

En cuanto al plano laboral, distintos debates se suscitaron en las Cámaras de Legisladores. Uno de los más destacados, dado su crecimiento exponencial, resulta el debate de la Ley 27.555 de Teletrabajo. La ley regula esta nueva modalidad y pauta el futuro laboral superada la pandemia. Entre sus alcances se subraya la precisión en los horarios, el derecho a la desconexión digital y la provisión y mantenimiento del equipamiento (tanto de hardware como software) por parte del empleador.

Si bien el desenvolvimiento macro depende de una multiplicidad de factores, la dinámica de la deuda pública requirió una atención urgente. Más de 111.000 millones de dólares fueron exitosamente reestructurados con el mercado. Los primeros, y fruto de más complejas negociaciones, llegan en agosto tras la negociación de títulos emitidos por ley extranjera<sup>67</sup>. En este caso, la adhesión promedio es del 93,5 por ciento, que vía cláusulas de acción colectiva (CACs) alcanzó el 99,01 por ciento. Despejando el horizonte de vencimiento en dólares con el mercado por los próximos cinco años<sup>68</sup>, la iliquidez deja de ser un problema y la concentración pasa a estar en la solvencia. Además, respecto a la sostenibilidad de la deuda, el cupón promedio de la misma disminuye al 3,07 por ciento, muy

<sup>66</sup> Fuentes privadas estiman entre 25 y 45 por ciento.

<sup>67</sup> La Argentina requería una reestructuración de deuda urgente donde los vencimientos de 2020 alcanzaban casi 30 mil millones de dólares. Si bien durante este año los vencimientos en dólares eran por la mitad del total, y la participación de la ley extranjera era del 13 por ciento, ambos mostraban un fuerte aumento en los años siguientes.

<sup>68</sup> La Argentina enfrenta vencimientos externos por los próximos cinco años que en lugar de 30,2 mil millones de dólares pasan a ser de 4,5 mil millones de dólares.



por debajo del 7 por ciento anterior<sup>69</sup>, plasmado en un peso de los intereses de deuda en el presupuesto nacional que arribaba al 21 por ciento en 2019. Si bien de ningún modo ello barre las exigencias en términos de crecimiento<sup>70</sup> y convergencia a un equilibrio fiscal, brinda un nuevo y necesario grado de libertad para que el primero se cumpla de manera sostenible.

Finalmente, con el fin de reducir la brecha fiscal, el Gobierno nacional promulgó la Ley 27.605 que establece la creación de un Aporte Solidario y Extraordinario de las grandes Fortunas. Este presenta carácter de emergencia y por única vez, con el fin de "morigerar los efectos de la pandemia" de coronavirus. A través del mismo se esperan recaudar más de 300 mil millones de pesos (0,8 por ciento del PBI), cobrando una tasa de entre el 2 y el 3,5 por ciento a los patrimonios de las personas físicas que hayan declarado más de 200 millones de pesos, en un universo próximo a los 12 000 contribuyentes. Los destinos serán:

- ▶ 20 por ciento será destinado a la compra y/o elaboración de equipamiento médico.
- ▶ 20 por ciento irá como subsidios a pymes.
- ▶ 20 por ciento será destinado al programa Progresar.
- ▶ 15 por ciento al Fondo de Integración Socio Urbana (FISU).
- ▶ 25 por ciento irá a programas y proyectos que apruebe la Secretaría de Energía de la Nación vinculados a la exploración, desarrollo y producción de gas natural<sup>71</sup>.

## 2.4. Conclusiones

Finalmente, y a modo de conclusión de este apartado, es importante destacar que Argentina poseía una situación prepandémica compleja en términos económicos, sociales y productivos con su consecuente impacto en los niveles de empleo. Todo ello sumado al crecimiento de la pobreza producido desde el 2017 en adelante, configuraron una posición inicial frágil. En la misma línea, el déficit fiscal preexistente sumado al alto nivel de endeudamiento acontecido desde principios de 2016 hasta mediados de 2019 limitaban el campo de acción del sector público.

<sup>69</sup> La principal fuente de alivio fiscal se dio a través de la reducción de los intereses de deuda, cercano a los 30 mil millones de dólares. Estos representaron la mayor parte del ahorro, dado que la quita de capital se manifestó mucho menor.

<sup>70</sup> La evolución de la actividad deberá acompañar el nuevo cupón de deuda, que, aunque significativamente más bajo, se ubica por encima de la tasa de crecimiento histórica del país (próxima al 2 por ciento) y muy por delante de la registrada en la última década (1,3 por ciento).

<sup>71</sup> Esta actividad resulta "de interés público nacional, a través de Integración Energética Argentina S.A., la cual viabilizará dichos proyectos proponiendo y acordando con YPF S.A".

En este sentido, la Argentina realizó un importante esfuerzo de cara a la población más vulnerable y al cuidado del tejido productivo, pilar para una pronta y sostenible recuperación, a la par de sostener un confinamiento en post del fortalecimiento de su sistema sanitario. En consecuencia, el paulatino control de la pandemia y la consiguiente reapertura de la economía, impulsó una reducción en las exigencias presupuestarias.

Es evidente que la complejidad económica originada por la pandemia, alcanza a casi todas las variables fundamentales. Sin embargo, la expectativa de recuperación se afirma en un 2021 que busca olvidar los valores de su predecesor. Así lo indican las proyecciones de los organismos internacionales, quienes muestran que los mínimos de abril (2020) van quedando atrás y que el cambio de expectativas es notable. La reactivación en las economías emergentes y en desarrollo se vislumbra como las de mayor intensidad. El augurio de crecimiento, aunque empujado en buena parte los países asiáticos, deja un espacio no menor para nuestra región. A pesar de las dificultades previas y durante la pandemia, la Argentina se destaca con una expectativa al alza del 4,9 por ciento, muy por encima del promedio de la región, a fuerza de un saldo positivo en la cuenta corriente del 1,2 por ciento.

Una previsión de mediano plazo requiere indagar en la estructura del empleo recuperado. La Argentina necesita una apuesta importante por la creación de empleo registrado que le permita rápidamente reubicarse en los niveles de prepandemia. El proceso será extenso pero el norte indefectiblemente es el trabajo decente y debe ubicarse en la recomposición de las remuneraciones y la creación de puestos de calidad que garanticen un marco de cobertura por parte de las instituciones laborales y de protección social para el trabajador y sus familias. En este sentido, la discusión política debe esquivar posiciones antinómicas basadas en si el método es “creciendo o redistribuyendo”, para entender que ambas son indispensables y que no debe caerse en un juego de suma cero. La importancia de una recuperación en un contexto de transición justa y cuidado del ambiente se configura hoy como el camino principal para la economía nacional, siendo importante a lo largo del mismo el esfuerzo mancomunado del sector público, privado y las organizaciones sociales del tercer sector. En caso de lograrse, el 2021 puede ser un año muy auspicioso para el país y la región.

### 3. Lecciones aprendidas de la pandemia COVID-19 para el debate sobre una transición justa en Argentina: nexos, potencialidades y debilidades

---

Sobre ese trasfondo, el discurso sobre *reconstruir mejor* y *recuperación verde*, que ingresa a la agenda internacional promovida desde el “centro” y para los países desarrollados primero, pero parece abordar cada vez más, lo mismo con el discurso sobre cambio climático, la periferia de nuestro panorama económico global, tiene que encontrar la manera correcta de abordar estos problemas de una forma que no sólo sea, en el mejor de los casos, creíble, sino verosímil. Debe convencer a través de oportunidades reales. ¿Qué significa realmente “crecimiento ecológico” para los países en desarrollo y de ingresos medios, que se encuentran en una etapa en la que el crecimiento económico es fundamental para el desarrollo y la erradicación de la pobreza? Es en este punto donde se revela la importancia de la agenda de la transición justa.

Cualquier discurso sobre recuperación verde debe atender la vinculación a la agenda de trabajo decente y, aún más directamente, a la agenda de transición justa, si persigue sobrevivir como un enfoque transformador en el tiempo y el espacio: puede revelar su potencial único para fomentar la formulación de políticas transformadoras hacia sociedades más inclusivas y ambientalmente sostenibles y así desencadenar el éxito de una “nueva” recuperación verde que ponga el componente humano y la justicia social en el centro de sus consideraciones programáticas. 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. Un ejemplo de ello es la alta informalidad en el mercado laboral que plantea un desafío para las medidas paliativas y de recuperación, acompañamiento del cambio ocupacional o protección social mediante transferencias indirectas, y que requieren una perspectiva específica a través de un Diálogo Social tan amplio como sincero (Glynn *et al.* 2020).

La significativa reducción de actividades económicas y productivas, sumado a la baja movilidad de la población, ha evidenciado el impacto de nuestro accionar en el ambiente, suceso representado en la reducción de gases de efecto invernadero emitidos durante abril de este año.

La COVID-19 a nivel global ha propuesto una realidad inédita para los últimos siglos de nuestra humanidad: la de un mundo “apagado” en términos de producción y transporte masivo, con consecuencias ambientales contundentes. Si bien el coronavirus y las medidas destinadas a evitar su propagación, condujeron a la mayor caída (17 por ciento) en la emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de la que exista registro en la historia, al mismo tiempo expusieron el limitado alcance de la conducta individual en términos de reducción de emisiones y, en consecuencia, expusieron la necesidad de encarar acciones y políticas dirigidas al tejido productivo y la generación de energía.

Según Naciones Unidas “el bloqueo y la reducción de la actividad económica en China condujeron a una reducción estimada del 25 por ciento en las emisiones de CO<sub>2</sub> durante cuatro semanas.” Derivado del mismo estudio, se expone que las ciudades más populosas del planeta, entre ellas las de la República de China, han experimentado sustanciosas reducciones (alcanzando el 40 por ciento) en los niveles de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>). Esto representa una mejora en la calidad del aire y por tanto genera un impacto notoriamente positivo en la salud (Noticias ONU 2020b). No obstante, estas mejoras ambientales no se sostendrán en un contexto de recuperación económica (dentro del escenario productivo actual) a menos que se produzca un redireccionamiento explícito de las fuentes de producción y emisión de gases de efecto invernadero.

Las imágenes satelitales muestran que la Argentina no estuvo exenta de este fenómeno y que durante los primeros meses de la pandemia la desaceleración económica favoreció indudablemente al medioambiente. Mapas elaborados por la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) muestran una notable disminución del dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>)<sup>72</sup> derivada de la reducción del transporte en las ciudades y la actividad productiva industrial. Este componente deviene en un indicador de alta frecuencia que permite obtener información de la actividad económica, ya que sus emisiones se encuentran fuertemente correlacionadas con la combustión activa de vehículos y maquinaria.

Sin embargo, no todos los impactos ambientales de la COVID han sido positivos, ya que se ha observado un incremento en la producción y consumo de material plástico, sobre todo de un solo uso. Este aumento se da tanto en el uso hospitalario<sup>73</sup> como en el uso doméstico<sup>74</sup>, considerando que la contaminación por plásticos es

72 Contaminante atmosférico producido cuando el monóxido de nitrógeno (NO) emitido por la quema de combustibles fósiles entra en contacto con el aire.

73 El plástico es un material imprescindible para los equipos de protección individual (EPI) del personal sanitario. Las mascarillas que utilizan, las denominadas FFP, tienen un material filtrante constituido por un entramado de fibras plásticas que retiene los virus. Además de las mascarillas, otros EPI también hechos de material plástico son los guantes, las batas impermeables, las gafas y viseras y las pantallas protectoras faciales. Pero el uso de material plástico en los hospitales no se reduce a los EPI. Incluye también diversas piezas para equipos médicos, como respiradores y ventiladores, jeringas de policarbonato, tubos médicos de PVC, entre otros.

74 Las compras mediante plataformas digitales han aumentado durante el aislamiento debido a la restricción de movilidad dictada en la mayoría de países donde se han registrado contagios de la nueva enfermedad. Esta creciente ola de ventas online ha generado una sobreproducción de desechos orgánicos e inorgánicos que en gran medida y, por las circunstancias, no son reciclados.

uno de los principales problemas ambientales del planeta según el último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA 2019).

Paralelamente los países tuvieron que reasignar presupuestos a exigencias sanitarias, lo que generó una reformulación de los plazos para efectuar acciones y políticas en los sectores ambientales, principalmente en países centrales con compromisos internacionales asumidos (Falivene Fernández y Pugliese 2020). No obstante, no solo a nivel global sino también localmente, este aprendizaje puede significar una gran oportunidad para potenciar y acelerar las medidas y políticas necesarias para enfrentar una crisis climática y ambiental cada vez más urgente y relevante.

Indudablemente las exigencias sanitarias absorbieron no solo la atención de la ciudadanía sino también la mayor parte del caudal de los recursos públicos, alcanzando ejecuciones presupuestarias que igualan créditos devengados con vigentes, donde cada una de las áreas programáticas alcanzaban la plena ejecución presupuestaria.

No obstante, la dimensión ambiental en cualquiera de sus variantes presentaba el efecto contrario. Mientras el contundente paquete de auxilio a la industria significó un aumento del 1300 por ciento interanual para el tercer trimestre de 2020, la dimensión de ecología y ambiente fue la única (junto con transporte), que dentro de la finalidad de servicios económicos se ubicó muy por debajo de la inflación con un salto de tan sólo 20 por ciento según Oficina Nacional de Presupuesto). A pesar de una ejecución considerable por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (93 por ciento), la misma se ubica entre las áreas más bajas, sumada a una marcada retracción presupuestaria.

Al mismo tiempo, esquemas programáticos asociados a un impulso de economía verde también se vieron relegados. Un ejemplo de ello son los programas ligados a la energía eléctrica cuya elevada ejecución radica en la asistencia financiera a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Electrónico (CAMMESA) con el fin de cubrir el porcentaje de los costos que no resulta abonado por los usuarios (subsidios). En contraprestación, las acciones para el uso racional y eficiente de la energía presentan una subejecución en el orden del 46 por ciento, que se añade a la escasa participación que ya ocupaba dentro de la función.

En virtud de ello, una de las principales lecciones extraídas de la pandemia es la importancia del Estado y su red de protección social al momento de lidiar con crisis de magnitud sistémica como la actual. Es en este contexto donde la infancia y la adolescencia, que siempre han sufrido con mayor intensidad la pobreza se vean especialmente afectadas. Requiriendo la generación de un programa de acción urgente por parte de los países para evitar una nueva década perdida en la región y que su bienestar sea prioritario en el nuevo contrato social que se consolide en el período de recuperación (CEPAL - UNICEF 2020). En la misma

línea, resulta importante reconocer la necesidad de que el proceso de recuperación tenga en cuenta las inequidades existentes en términos laborales hacia la mujer, los jóvenes y las minorías étnicas. (World Economic Forum 2020).

En consecuencia, para comprender y exponer las lecciones aprendidas de la pandemia en pos del debate sobre una transición justa en Argentina, será fundamental analizar el contexto y estado de situación nacional e internacional en materia de desafíos ambientales locales y globales.

### 3.1. El contexto internacional y nacional: los principales desafíos ambientales

Cumplidos cinco años de la COP 21 del año 2015 que dio origen al Acuerdo de París, y habiéndose logrado resultados poco significativos y vaivenes erráticos<sup>75</sup>, el cambio climático se embandera como el propósito global más urgente y desafiante. Este primordial desafío se orienta a la disminución drástica de GEI emitidos por la humanidad, con objetivos de mediano y largo plazo. En cuanto a los primeros, converger al 2030 a una reducción obligada para limitar el calentamiento global por debajo de los 2 °C e idealmente a 1,5 °C. Ya para 2050 el foco está puesto en arribar a una neutralidad del carbono.

Asociado a ello, en materia de financiamiento de políticas tendientes a mitigar el cambio climático, el Acuerdo de París<sup>76</sup> establece un sistema por el cual los países desarrollados (al tener una responsabilidad histórica en la generación del problema) tienen la obligación de proveer ayuda financiera y tecnológica para que aquellos en desarrollo puedan implementar acciones de mitigación y de adaptación, así como cumplir con sus obligaciones de reporte. Es importante destacar que este compromiso no se cumplió en la práctica, dado que ese aporte no se efectivizó. Y en términos de bonos verdes, si bien la emisión de los mismos en 2016 (al año siguiente de la firma del acuerdo) duplicaron los emitidos en 2015, ese ritmo no se mantuvo durante los años siguientes y en la actualidad su *stock* representa menos del 5 por ciento del total de bonos emitidos en el mundo.

En este sentido, un análisis más profundo de los resultados que arroja la pandemia no parece ser tan alentador. La reducción sustantiva de dióxido de carbono con respecto al mismo período del año 2019, según las palabras del propio secretario general de la ONU, Antonio Guterres, no quita que la emisión de estos gases parece seguir aumentando y su disminución resultó ser temporal.

<sup>75</sup> Se destaca la salida de los Estados Unidos de América, segundo generador mundial de GEI, del mencionado acuerdo.

<sup>76</sup> Una cuestión relevante del Acuerdo de París en materia de financiamiento es que reconoce la necesidad de proveer apoyo financiero a los países en desarrollo de manera balanceada entre adaptación y mitigación, y que las acciones destinadas a adaptación primariamente serán financiadas con donaciones -en contraposición a los préstamos-, en función de las necesidades de los países receptores (art.9, inc. 4).



Los efectos del calentamiento global, asociados principalmente con la emisión de GEI, son variados e incluso afectan directamente la salud de las personas. El efecto de temperaturas más altas es la principal causa de muerte asociada con el clima, exacerbando ciertas morbilidades como enfermedades cardiovasculares, diabetes, asma e incluso enfermedades infecciosas mediante vectores<sup>77</sup> tales como paludismo, dengue, mal de Chagas o fiebre amarilla, entre otras (WMO 2019).

Dentro de los ecosistemas acuáticos, los arrecifes son los más afectados por los gases de efecto invernadero (CO<sub>2</sub> principalmente) que llevan a la acidificación de los océanos (Andersson y Gledhill 2012). En 2019, las olas de calor, combinadas con largos periodos de sequía, estuvieron conectadas con incendios de gran magnitud como los acontecidos en Australia, EUA (California), e incluso en Siberia y otras regiones Árticas donde los incendios son menos frecuentes (WMO 2020). A estos sucesos debemos sumar el derretimiento de glaciares y del permafrost<sup>78</sup>, las cada vez más frecuentes inundación o sucesos climáticos extremos.

Otra problemática actual es la velocidad con la que se consumen los recursos naturales. En agosto del año 2020 y a pesar de la recesión que trajo la pandemia de COVID-19, el mundo entero consumió todos los recursos naturales disponibles del año (Argentina alcanzó ese hito el 26 de junio) (GFN 2020). La complejidad aumenta en virtud de su importancia como factor para la producción de alimento, su relación estrecha con la biodiversidad (pesca, ganadería, cultivos agrícolas, por ejemplo) y la seguridad alimentaria<sup>79</sup> (ONU 2020 f).

Tanto esta última como la degradación ambiental se encuentran íntimamente interconectadas con el deficiente manejo de los suelos. Un ejemplo de ello es la desertificación<sup>80</sup>, problema de alcance global que quedó plasmado en 1994 con la Convención para Combatir la Desertificación de las Naciones Unidas (UNCCD, por sus siglas en ingles).

Múltiples ejemplos se suscitan en torno nuevas problemáticas y desafíos ambientales asociados, tanto a nivel internacional como local. La matanza de visones (alrededor de 15 millones) en Dinamarca debido a una mutación de la COVID-19 fue una de las mayores afecciones a la biodiversidad. A este se suma lo ya sucedido en China, hacia el año 2019 cuando se debió sacrificar alrededor de 200 millones de cerdos por un brote de peste porcina. En ese sentido, durante el corriente, en nuestro país se produjo el rechazo por parte de diversos grupos sociales hacia un potencial acuerdo con el gobierno de China para la instalación

77 Entendidos como "organismos vivos que pueden transmitir patógenos infecciosos entre personas, o de animales a personas" (WMO 2019).

78 Entiéndase como el suelo permanentemente congelado de las regiones periglaciares o más frías del planeta, rico en materia orgánica y que consecuentemente retiene GEI, por lo que su derretimiento podría implicar una masiva liberación de gases a la atmósfera.

79 La pérdida de polinizadores resulta un claro ejemplo del peligro que representa para la seguridad alimentaria.

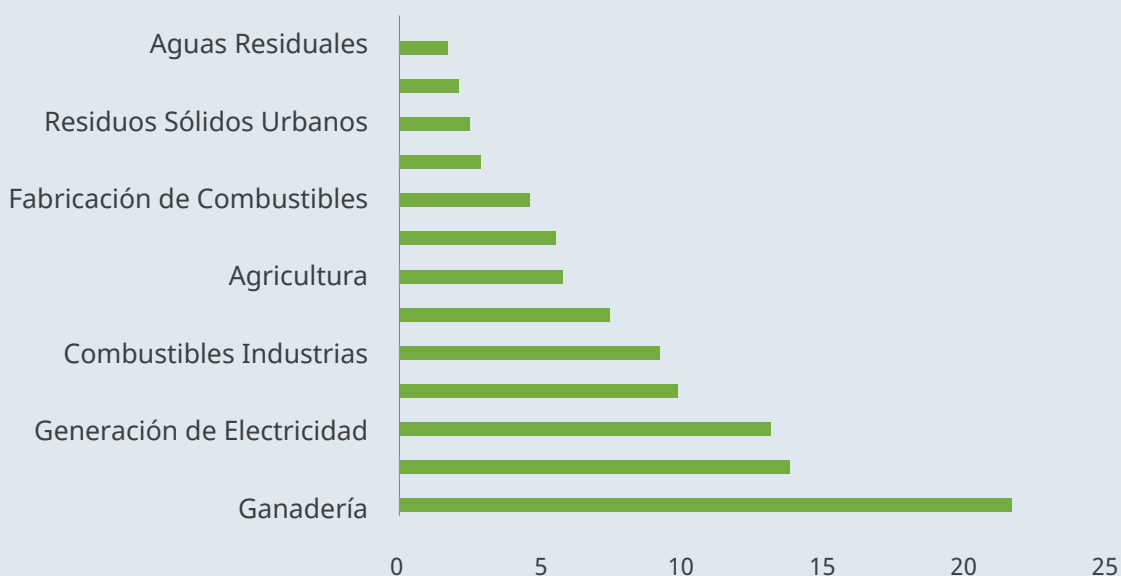
80 Fenómeno que representa la degradación de la tierra en áreas áridas, semiáridas y subhúmedas y que conlleva a la degradación del ecosistema y consecuente reducción de la productividad agrícola (FAO 2014).



de fábricas porcinas que incluso prometía una inversión aproximada superior a los 3 000 millones de dólares.

Con relación al calentamiento global, la Argentina es partícipe del AP y se posiciona como un actor de bajo peso global en emisiones totales de GEI (364,44 MtCO<sub>2</sub>e - Año 2016) aunque medio alto en relación con las emisiones per cápita. Al mismo tiempo presenta una vulnerabilidad al cambio climático media alta ya que una de sus principales actividades económicas es la agricultura. El gráfico 9 resume las contribuciones a los gases de efecto invernadero para la Argentina por subsector para el año 2019 (SAyDS, 2019).

**Gráfico 9.** Contribución a los gases de efecto invernadero por subsector



► **Fuente:** Elaboración propia con datos de la actualización del Inventario Nacional de GEI, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019. Todas las unidades se han considerado en MtCO<sub>2</sub>e.

En el año 2019 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos (PPMM) de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, norma que contempla la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático (regida por Decreto), los lineamientos para el desarrollo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático e involucra una serie de medidas mínimas para la adaptación y la mitigación. Finalmente, dicha norma fue reglamentada mediante Decreto N° 1030/2020 del 17 de diciembre del 2020, exactamente un año después de su promulgación.

En ese sentido, el pasado 14 de diciembre, el MAyDS ha presentado la segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) al año 2030, en el marco de la tercera reunión del Gabinete Nacional de Cambio Climático<sup>81</sup>. Esta propuesta resulta un 25,7 por ciento más ambiciosa que su predecesora (483 mtCO<sub>2</sub>eq), puesto que plantea que Argentina no exceda 358,8 MtCO<sub>2</sub>e en el año 2030. La nueva NDC propone ejes rectores en pos de un desarrollo integral y sostenible, destacándose el empleo verde junto a la transición justa con igualdad de género y la federalización (MAyDS, 2020 b).

Al mismo tiempo, se prevé la elaboración de una estrategia de largo plazo en pos de alcanzar la meta de carbono neutral en el año 2050 sostenida en el diálogo multisectorial y el desarrollo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático<sup>82</sup>.

En términos de energías renovables, Argentina cuenta en abundancia con recursos eólicos aprovechable energéticamente. Se estima que más del 70 por ciento del territorio tiene un promedio de vientos por encima de 4 m/s<sup>83</sup> (unos 14 km/h), valor a partir del cual es suficiente para producir energía eléctrica. El potencial eólico de la Argentina, en términos teóricos, supera los 2 000 Giga Watts (GW), cerca de 60 veces la capacidad instalada total con la que cuenta nuestro país en la actualidad sumando todas las fuentes (térmica, hidráulica, nuclear, etc.). Ese potencial se ha estimado en base a la información del Mapa Eólico Argentino, tomando áreas que representan velocidades medias anuales mayores o iguales a 6 m/s a una altura de 50 metros sobre el nivel del suelo. Puede verse que el potencial de generación anual es de 6 000 Tera vatios hora (TWh), unas 50 veces el consumo eléctrico total actual (CREE 2007).

En el caso de generación solar fotovoltaica (FV), según el Atlas de Energía Solar de la República Argentina, más de la mitad del territorio nacional recibe una irradiación solar media anual superior a los 3,5 kilovatios hora sobre metro cuadrado (kwh/m<sup>2</sup>), lo que lo hace técnicamente viable para su explotación. Ese nivel de irradiación mínimo, a modo de comparación, es apenas superado en pocas regiones de Europa, como en España y el sur de Italia. El “potencial técnico” del recurso solar, que representa la generación de energía alcanzable con la tecnología FV actual, su rendimiento, las limitaciones topográficas, ambientales y las limitaciones de uso del suelo, supone valores varias veces superiores a toda la demanda de energía eléctrica nacional.

81 Medida adelantada por el presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la Cumbre de Ambición Climática 2020 del 12 de diciembre del 2020, actividad organizada conjuntamente por las Naciones Unidas, Reino Unido y Francia

82 Expresado por el Secretario de Cambio Climático, Desarrollo Sustentable e Innovación (MAyDS), Rodrigo Rodríguez Tornquist, en el “Diálogo Nacional sobre Transición Justa hacia un desarrollo integral y sostenible” organizado por PAGE Argentina el 15 de diciembre del 2020.

83 Usualmente la velocidad del viento se mide en metros por segundo (m/s). La velocidad del viento que permite a las turbinas eólicas comenzar a generar está entre los 3 m/s (10 km/h) y los 4 m/s (14,4 km/h).

En los últimos años se han realizado importantes inversiones como parte del proceso de transición energética, financiadas por el sector privado y también mediante diferentes instrumentos de política pública orientados a tal fin (Programa Renovar, Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable – MATER, Proyectos de Energías Renovables en Mercados Rurales - PERMER). El fuerte incremento en las tarifas eléctricas verificado en el período 2016-2019 fue un incentivo importante para reducir costos de producción a través del desarrollo de fuentes de energía renovables<sup>84</sup>.

Al mismo tiempo, la Argentina se ubica entre los países líderes a nivel mundial en producción de biodiesel de soja y entre los principales exportadores<sup>85</sup>. Con una capacidad instalada de 5 000 millones de litros por año distribuido entre 36 fábricas, contando con una capacidad ociosa del 50 por ciento. De acuerdo a los datos del 2019, relevados por la Secretaría de Energía de la Nación, el 53 por ciento de la producción en 2019 estuvo destinada al consumo interno (corte 94 por ciento y otras ventas al mercado interno 6 por ciento), en tanto que el 47 por ciento estuvo destinado a la exportación. En relación al bioetanol, la producción argentina a base de caña de azúcar (48%) o maíz (52%) está distribuida entre 18 empresas (13 que utilizan caña de azúcar como materia prima y 5 que utilizan maíz) y se encuentra destinada al mercado interno (SEN, s.f.).

La producción de biocombustibles de primera generación se distribuye en 10 provincias: Tucumán, Salta, Jujuy, San Luis, Córdoba, Santiago del Estero, Entre Ríos, Buenos Aires, La Pampa, y Santa Fe. Asimismo, los biocombustibles han sido incorporados por la Ley 27.191 como fuente renovable para la generación eléctrica.

En un país de base agrícola ganadera como la Argentina existe un volumen importante de biomasa que se genera como residuo de esos procesos productivos. Tradicionalmente, estos residuos, cuando no son tratados adecuadamente, constituyen una fuente de contaminación y de emisiones de carbono. Según la OIT, la aplicación de los principios de la economía circular permite un aprovechamiento de estos residuos a la vez que se produce una disposición más amigable para el ambiente.

La Argentina presenta un alto potencial bioenergético a partir de una gran diversidad de fuentes de biomasa tanto seca como húmeda, susceptibles de ser aprovechadas para producir energías renovables. La FAO (2020) estima que en la Argentina la oferta nacional accesible, física y legalmente de biomasa es de 51,4 millones de toneladas por año. Ello abarca a la oferta directa constituida, por un lado, por cultivos y las formaciones nativas que aportan 32,8 millones de toneladas anuales, teniendo en cuenta criterios de sustentabilidad y el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (Ley 26.331). En tanto en lo que refiere a la indus-

84 Si bien los proyectos anteriores a 2016 ya estaban orientados a la producción de este tipo de energía, el bajo costo de las tarifas en el mercado local no estimulaba su implementación.

85 De acuerdo a los datos publicados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en agosto de 2019.

tria indirecta, la oferta abarca un total estimado de 10,1 millones de toneladas al año de biomasa proveniente en mayor medida de ingenios (55 por ciento), industrias forestales (31 por ciento), procesadoras de maní (3 por ciento).

En materia de preservación de los recursos naturales, Argentina dispone de la Ley 26.331 de Bosques Nativos que tiene por fin reducir la deforestación, la conservación de los bosques nativos, la regulación y gestión responsable del uso forestal, y la promoción del manejo sostenible de los bosques. Esta norma aprobada en el año 2007 ha colaborado en la reducción de la deforestación (SAyDS 2019 a), aunque durante el año 2020, y a pesar de las medidas de aislamiento, han existido incendios en bosques y humedales (Córdoba y Entre Ríos) que al 15 de noviembre del 2020 alcanzaban 1.080.846,98 hectáreas según el Servicio Nacional del Manejo del Fuego (SNMF) en su reporte del 19 de diciembre de 2020. Córdoba y Entre Ríos, provincias icónicas de bosques y humedales respectivamente, lideraron el ranking de jurisdicciones afectadas por incendios con 326.800,22 ha y 309.460 ha respectivamente (MAyDS 2020 c).

Es indudable el impacto ambiental derivado de esta situación. Se encuentra ampliamente comprobado que la deforestación, en este caso producto de incendios y consecuentes cambios en el uso del suelo con fines “productivos”, produce daños en el ecosistema de la región afectada además del incremento de gases de efecto invernadero, desregulación de la temperatura, afectación de la fauna y flora autóctona, impermeabilidad de los suelos y aumento de inundaciones (Mesa *et al.* 2020).

En virtud de ello, desde el Poder Ejecutivo y Legislativo han surgido dos iniciativas:

- ▶ **1.** Modificación de la Ley 26.331, impulsada por el MAyDS, con el objetivo de terminar con la deforestación, Federalizar el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación del Bosque Nativo (FNECBN) y establecer como delito penal a la deforestación.
- ▶ **2.** Modificación de la Ley 26.815 de Manejo de Fuego (Ley 27.604), aprobada por el Congreso de la Nación el 4 de diciembre pasado y que prohíbe por treinta y hasta sesenta años el uso de una superficie de vegetación viva o muerta que fuera afectada por un incendio, para actividades inmobiliaria o de cualquier acción distinta previa a la quema.

No obstante, si bien existen 13 proyectos de ley con estado parlamentario para la protección de los humedales aún no ha sido posible sancionar una norma, y al mismo tiempo su tratamiento no ha sido incluido en las próximas sesiones extraordinarias.

Continuando el análisis legislativo nacional, durante este año se han aprobado tres leyes destacables en materia ambiental:

- ▶ **1.** Ley 27.566 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, conocido como “Acuerdo Escazú”.
- ▶ **2.** Ley 27.592 denominada “Ley Yolanda”<sup>86</sup> cuyo objeto es garantizar la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático para las personas que se desempeñen en la función pública.
- ▶ **3.** Ley 27.602 sobre la prohibición de importación, producción y comercialización de productos cosméticos y odontológicos que contengan microesferas o microperlas plásticas.

Otra problemática ambiental regional observada durante la pandemia fue la pronunciada bajante del río Paraná. Esta se estima como la mayor en los últimos 50 años producto de las bajas precipitaciones en su cuenca a nivel nacional pero también en las cuencas brasileñas del propio río y del río Iguazú. Dicha situación no solo ha provocado problemas en la navegación, sino también impactos en los recursos ictícolas, la provisión de agua potable y la reducción de capacidad de dilución de efluentes cloacales, conforme lo expuesto por la Universidad Nacional del Litoral (UNL 2020).

Finalmente han sucedido durante el período pandémico algunos hitos relevantes:

- ▶ En Chubut, una de las provincias argentinas con mayor potencial y potencia eólica instalada, el Concejo Deliberante de la ciudad de Puerto Madryn aprobó la Ordenanza 11.349 e impulsa la implementación del impuesto (técnicamente una tasa municipal por habilitación, inspección, seguridad e higiene y control ambiental) en base a la energía producida, es decir, al “viento” utilizado, aplicable a las empresas de energía eólica que podría representar aproximadamente un 4,5 por ciento de su facturación que se han dirigido a la justicia a los efectos de su desestimación.
- ▶ En la misma jurisdicción se han sucedido manifestaciones ciudadanas, al mismo tiempo que científicos del CONICET, universidades y el INTA han rechazado el avance de proyectos sobre zonificación minera impulsada por el gobierno provincial.
- ▶ En Santa Fe se ha promulgado la Ley 13.715 (09/12/2020) definida Ley Marco de Acción Climática Provincial (en complemento a la Ley Nacional 275.20 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación de cambio climático global).

<sup>86</sup> En homenaje a la Doctora en Ciencias Químicas, Yolanda Ortiz, primera Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de Argentina (1973), primera mujer en ese puesto no sólo en Argentina sino en Latinoamérica.

- ▶ En Misiones, durante el mes de octubre, se ha creado el primer Ministerio de Cambio Climático de América Latina.

### 3.2. Hacia un comercio exterior más verde y finanzas más sostenibles

Las políticas de resguardo diseñadas para la contención de la COVID-19 no solo restringieron la movilidad humana, sino que también impactaron en los flujos de comercio mundial. Al igual que en la crisis de 2008, las reducciones esperadas en estos flujos tenían un efecto amplificado en relación al producto<sup>87</sup>. Las depresiones en el comercio suelen tener consecuencias desproporcionadas para los países en desarrollo. Un informe del Banco Mundial (2020) destaca:

- Caída en los niveles de actividad de los países de destino de las exportaciones latinoamericanas y la elasticidad ingreso de las mismas.
- Posible caída en los términos de intercambio (precios de commodities exportables) particularmente ligadas a recursos naturales y especialmente ligados a energía.
- Interrupción de abastecimiento en las cadenas globales de valor a causa del “cierre” al comercio en un contexto donde los procesos productivos se fraccionan a nivel internacional.
- Caída en los flujos turísticos, con especial importancia en la región centroamericana.

En cuanto al primer canal, durante los primeros meses de la pandemia los seis países con más cantidad de casos fueron China, EUA, Alemania, Italia, Japón y Corea. Estos no solo representan más de la mitad del producto total e industrial, sino que resaltan como los principales destinos de las exportaciones de países en desarrollo, desencadenando consecuencias por fuera de las fronteras de los focos de origen (Baldwin y Tomiura 2020).

El canal comercial no era el único por el que se transmitiría el *shock* pandémico. Los países mencionados ocupaban un papel protagónico como “hubs” centrales de los esquemas de cadenas globales de valor. De este modo, las restricciones sobre sus esquemas de producción derramaron efectos amplificados a lo largo

<sup>87</sup> Durante la última crisis, el producto global caía un 2,2 por ciento en 2009 mientras que el comercio lo hacía en un 12,2 por ciento, dando lugar a la llamada *great trade collapse*. El Banco Mundial proyecta una caída debido a la crisis de la COVID-19 de entre 5,2 por ciento y el 8 por ciento en 2020 del Producto Bruto Interno Mundial, mientras que la OMC hace lo propio entre 13 por ciento y 32 por ciento para el comercio según escenarios optimista o pesimista respectivamente. Baldwin (2009) atribuía esta dinámica a dos efectos principales que se espera se repitan en este nuevo episodio recesivo: i) el *compositional effect* en donde el foco de la crisis se especifica en bienes de consumo durable, insumos de inversión y materias primas, caracterizados por un mayor componente de comercio internacional, y ii) el *synchronicity effect*, que describe cómo las cadenas globales de valor hacen que los efectos de las caídas en las exportaciones se esparzan rápidamente a lo largo del globo.



de los distintos eslabones<sup>88</sup> (Anner 2020). En cuanto al tercer canal, el valor del crudo resultó el mejor ejemplo de lo que la pandemia hizo con los precios de las *commodities*, manifestando que las proyecciones de caída no sólo afectarían los volúmenes exportables<sup>89</sup>. Por último, las restricciones al tránsito aéreo añaden un nuevo *shock* de oferta, dada su importancia en el transporte tanto de bienes como de pasajeros, generando un gran impacto tanto en las cadenas globales de valor, como en los servicios turísticos, nodal tanto para la Argentina como para toda América Latina.

En términos regionales se espera una pérdida de capacidades productivas en el sector industrial vinculado al comercio exterior, asociada a la fuerte contracción de las exportaciones manufactureras y de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios. Esto dificultará la transición hacia una especialización exportadora más intensiva en conocimientos a medida que la región emerja de la actual crisis (CEPAL 2020 f). Asimismo, la pronunciada caída del peso de las exportaciones intrarregionales (en relación con las exportaciones totales), evidenciado desde mediados de la década de pasada, da clara muestra de un proceso de desintegración comercial. Este fenómeno responde en primera medida al muy escaso dinamismo económico que ha exhibido la región desde 2014, y en segunda instancia refleja también la difícil coexistencia entre los esfuerzos de construcción regional y la multiplicación de acuerdos comerciales con socios extra regionales. Es en esta línea que, revertir la desintegración comercial y productiva de la región, es crucial para obtener una recuperación más sostenible tras la pandemia (CEPAL 2020 g).

**Tabla 5.** Exportaciones Argentina 2018

Concepto de Exportacion (HS2)	Valor en miles de millones de USD)	% participación
Animales	447.905.009,86	4,16%
Vegetales y Semillas	1.049.071.287,69	9,74%
Derivados Animales y Vegetales	247.478.769,73	2,30%
Carnes, Bebidas y derivados de la industria alimenticia	703.747.474,98	6,54%
Minerales	586.375.492,66	5,45%
Productos Quimicos	1.676.368.833,59	15,57%

<sup>88</sup> Estos *shocks* podían verificarse tanto hacia abajo en la cadena con shocks de oferta, como hacia arriba con shocks de demanda, evidenciado por ejemplo con los cierres de la industria indumentaria en países en desarrollo en el sur asiático.

<sup>89</sup> Los vencimientos de contratos futuros se combinaban con una reducción en la demanda mundial superior al 30 por ciento, que ninguno de los tantos acuerdos de restricción de oferta internacional lograba contrapesar; llevando por primera vez en la historia a un valor negativo del barril.



Concepto de Exportacion (HS2)	Valor en miles de millones de USD)	% participacion
Plasticos, Gomas y articulos relacionados	479.328.250,24	4,45%
Cueros, pieles y similares	260.755.327,74	2,42%
Madera, corcho y derivados.	151.299.516,21	1,41%
Papel, celulosa y productos relacionados.	380.417.032,53	3,53%
Textiles e indumentaria	1.000.075.961,71	9,29%
Productos textiles y Calzado	93.037.095,13	0,86%
Vidrios, Ceramicas, piedra y yeso.	376.243.995,92	3,49%
Piedras semi-preciosas	51.768.897,82	0,48%
Metales	1.261.085.985,07	11,71%
Maquinarias	1.106.901.386,10	10,28%
Vehiculos de transporte	237.788.437,44	2,21%
Elementos de optica e instrumentos musicales.	266.847.442,74	2,48%
Armas y municiones	63.757.949,67	0,59%
Muebles, juegos y productos varios	273.650.843,05	2,54%
Piezas de arte	51.695.136,25	0,48%
<b>Total General</b>	<b>10.765.600.126,11</b>	<b>100%</b>

► **Fuente:** Elaboración propia en base a datos *The Observatory of Economic Complexity*.

Es en este sentido donde la dimensión verde tiene mucho para aportar en un sendero de recuperación sostenible y ubicarse como prioritaria a la hora de diseñar una estrategia nacional de integración comercial. Es en esta línea donde resulta importante llevar adelante un proceso de transición justa con sustentabilidad ambiental que tenga en cuenta los sectores claves del comercio exterior nacional.

En esta materia, el acuerdo Unión Europea-MERCOSUR, significó un hito pre-pandémico tanto para la región como para la Argentina en particular que debemos incorporar como aprendizaje a futuro. Si bien el mismo no revestía una importancia jurídica, tenía una implicancia política económica relevante<sup>90</sup>. Entre sus múltiples requisitos, el acuerdo incluía cláusulas de adaptación a una dimensión verde: obligaba a una adaptación a estándares ambientales y fitosanitarios internacionales, con especial impacto en tratamientos genéticos, hormonales, de salud animal, así como cuestiones vinculadas a la soja transgénica, entre otras. Este también contemplaba importantes puntos en materia de de-

<sup>90</sup> El mercado europeo enunciaba un tamaño de casi 20 billones de dólares y un PBI per cápita de 34 000 dólares que explica más de un tercio de la demanda mundial de bienes y servicios.

rechos laborales, en línea con lo expuesto por la Organización Internacional del Trabajo en pos del trabajo decente. Se destacaban los derechos ligados a la representación colectiva y la no discriminación por empleo y ocupación (ligado a temas de género, raza, país de origen), destacando la importancia del trabajo mancomunado del gobierno con el sector empresario y el sector del trabajo. Indudablemente, la incorporación y adaptación a este nuevo paradigma requería tiempo, inversión y modificaciones en la función de producción, pero sobre todo su aplicación como eje prioritario.

Sin embargo, fue la dimensión ambiental la que cobrara un protagonismo central, cuando la desatención a la misma culminara en un rechazo a su ratificación por parte de la Cámara Europea. Los requisitos ambientales eran precisos, mientras que la política encarada por nuestro principal socio comercial (Brasil) parecía ir en sentido contrario<sup>91</sup>.

Los países europeos de elevada demanda de exportables vienen impulsando procesos de reconversión de sus sistemas productivos. Por ejemplo, Francia exige a sus agricultores el abandono del uso de pesticidas y a sus compañías la producción de menos carbono. No obstante, de concretarse la asociación con el MERCOSUR las exigencias del comercio implicarían incrementos en las emisiones de GEI para los países del Mercosur, por ejemplo, por el aumento de producción de carne bovina, uno de los sectores que más GEI aporta (Gráfico 9). Además, esto aceleraría en Europa la deforestación, un 5 por ciento en términos anuales, y se aumentaría entre 4,7 y 6,8 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> en emisiones de gases de efecto invernadero, generando daños climáticos irreparables (France 24 2020).

En la estructura productiva argentina, las actividades “verdes” son relativamente pequeñas y constituyen subsectores dentro de complejos productivos mayores que –ya sea por responder a los requerimientos para exportar, los resultados de regulaciones o por la promoción asociada con políticas públicas– se fueron consolidando con un mayor grado de sustentabilidad. Uno de los principales desafíos para el país y la región es reubicar sus compromisos ambientales como ejes prioritarios de cara a una inserción comercial plena y sostenible.

Una posible fuente de inserción sustentable de la Argentina en el comercio internacional podría derivarse a través de los servicios, que en los últimos años presentan una tendencia creciente dentro de las exportaciones: su exportación se incrementó en casi un 81 por ciento entre 2006 y 2020. Teniendo en cuenta que los servicios son aquellos productos de la economía en donde se presenta

<sup>91</sup> Los episodios de desprotección de la región de Amazonas y la reacción estatal del país vecino, despertaron el descontento de varias naciones europeas. En esta línea, el Parlamento Europeo manifestó que no se ratificará el acuerdo “en su estado actual”, objetando que este debe impulsarse con “respeto de las normativas y los modos de producción europeos”, haciendo mención al capítulo de desarrollo sostenible “que debe aplicarse, ponerse en práctica y evaluarse plenamente”.

mayor utilización de capital humano y remuneraciones medias superiores a la de la producción de bienes, además que el requerimiento de insumos e impacto ambiental es menor que en la producción de estos últimos. Dentro de los servicios el turismo representa el 37 por ciento de las exportaciones de estos, por lo cual es importante perfilar prácticas amigables con el ambiente en el turismo.

Además, los servicios intensivos en conocimiento fueron tomando una relevancia notable en las últimas décadas en las exportaciones argentinas de servicios, pasando a ser en promedio el 57 por ciento de las exportaciones argentinas. De hecho, durante el mes de diciembre 2020 el gobierno ha reducido al 0 por ciento los derechos de exportación de los servicios basados en el conocimiento, en el marco de la Reglamentación de la Ley de Economía del Conocimiento y a través del Decreto N° 1034/PEN/2020. En este sector, especial atención merecen los servicios informáticos, los cuales incrementaron sus exportaciones en un 198 por ciento entre 2006 y 2020 y presentan remuneraciones por encima de la media con respecto al resto de servicios, además de un alto grado de transabilidad que genera un bajo impacto ambiental.

En este sentido, Argentina posee dentro de los servicios de conocimiento un apreciable potencial de crecimiento, haciendo principal referencia al software, la tecnología, la investigación, el desarrollo, la nanotecnología, la inteligencia artificial y la ingeniería industrial, entre otros aspectos que están englobados en la industria 4.0<sup>92</sup>. Santa Fe es una de las provincias argentinas que más ha incursionado dentro de esta nueva industria, y su grado de desarrollo permite pensar que la difusión de las nuevas tecnologías de la Industria 4.0 pueda generar un doble beneficio para la región. Por ejemplo, posibilitando, un aumento en los niveles de productividad de la industria manufacturera santafesina a partir de la adopción de tecnología, o representando una oportunidad para fortalecer el desarrollo del sector del software<sup>93</sup> orientando su especialización hacia productos de mayor sofisticación (Erbes et al. 2019).

El paradigma de la industria 4.0 y la economía del conocimiento debería servir para reflexionar sobre la forma de aplicar el concepto de cambio estructural en el país, pasando de un modelo vinculado a la selección de sectores (ganadores y perdedores) a uno de valorización de los sectores existentes en el país.

Con relación a las lecciones y posibilidades en los mercados financieros, las finanzas sostenibles y los bonos verdes representan una oportunidad de recuperación inclusiva y sostenible, que ha avanzado progresivamente en los últimos años,

92 La Industria 4.0 se basa en los llamados “sistemas de producción ciberfísicos”. En estos, los procesos de producción sean físicos o biológicos, son controlados o monitoreados por algoritmos estrechamente integrados con Internet (Bidet-Mayer 2016).

93 Para potenciar justamente esta industria, la Argentina debate desde hace varios años la llamada ‘Ley de la Economía del Conocimiento’. En 2019, por ejemplo, fue aprobado por ambas Cámaras y amplia mayoría un proyecto de ley en este sentido. Sin embargo, a la hora de ser reglamentada, el Gobierno Nacional decidió en 2020 tratarla nuevamente.

aunque todavía existen desafíos para se conviertan en la mayor corriente de financiamiento para las empresas, tales como:

- ▶ Concientizar al sector privado de lo imprescindible de su rol.
- ▶ Estandarizar el lenguaje a nivel global categorizando actividades y productos sostenibles.
- ▶ Lograr la transparencia en la comunicación de las empresas con respecto a información no financiera, a través de indicadores mensurables, fiables y comparables.
- ▶ Integrar a las pymes desarrollando mecanismos adecuados para que estas progresen en materia de sostenibilidad.
- ▶ Destinar fondos específicos para el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030 (Pacto Global 2020).

En esta materia existen diversas organizaciones internacionales que colaboran con los gobiernos para encontrar inversiones en los mercados de capitales para cumplir sus objetivos ambientales y climáticos, sumado al rol de los organismos multilaterales de crédito y desarrollo, cuya pandemia de la COVID-19 ha robustecido sus agendas en sostenibilidad y acelerado su disponibilidad de fondos para tales destinos.

A nivel nacional<sup>94</sup>, Argentina cuenta con diferentes iniciativas que buscan dar un salto cuantitativo en materia del rol que las finanzas deben desempeñar dentro de la economía. Por un lado, en junio de 2019 tuvo lugar la firma del Protocolo de Finanzas Sostenibles de la Industria Bancaria en Argentina, en la cual participaron 18 bancos, cuyo objeto es facilitar y fomentar en entidades financieras la implementación de las mejores prácticas y políticas internacionales que promuevan una integración entre los factores económico, social y ambiental hacia un Desarrollo Sostenible (Centro de Desarrollo Sustentable Geo, 2021). Durante el 2020 existieron experiencias promisorias dado que varios firmantes colocaron bonos verdes, como el caso del Banco Santander para financiar un parque eólico o del lanzamiento de la línea de créditos para empresas sustentables y de triple impacto del Banco Galicia.

<sup>94</sup> A nivel local, en el año 2012 se conformó la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC), la cual se encuentra integrada por 158 gobiernos municipales de 16 provincias argentinas. Como parte de sus acciones institucionales, la RAMCC se ha propuesto apoyar el diseño y acompañar la formulación de propuestas y acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático factibles de ser financiadas. En este contexto, un numeroso grupo de gobiernos locales de la RAMCC se unieron para dar nacimiento al primer fideicomiso argentino destinado a gestionar, apoyar y ejecutar proyectos, programas y políticas vinculadas a la adaptación y mitigación del cambio climático: el "Fideicomiso RAMCC". El objetivo principal de este instrumento es promover acciones concretas en cuanto a mitigación y adaptación al cambio climático, movilizando recursos locales, nacionales e internacionales y ejecutando proyectos y programas municipales, regionales, nacionales e internacionales (MREyC, 2019).

Al mismo tiempo, la Comisión Nacional de Valores (CNV), que ya en 2019 aprobó los “Lineamientos para la emisión de valores negociables sociales, verdes y sustentables en Argentina”, pretende promover el desarrollo de emisiones con menor impacto ambiental y social, a fin de que aquellas personas que recurren al mercado de capitales lo hagan considerando un enfoque sustentable y de triple impacto (CNV 2020). Al respecto, en enero de 2021 se lanzó un procedimiento de elaboración participativa de normas para un régimen especial de productos de inversión colectiva, sostenibles y sustentables. Además, se pusieron a disposición las guías “Inversión socialmente responsable en el mercado de capitales argentino”, “Emisión de bonos sociales, verdes y sustentables; y “Evaluadores externos de bonos sociales, verdes y sustentables” (MECON 2021).

En el mismo sentido, y tal como adelantamos en la introducción de este informe, el sector privado ha expuesto recientemente algunos casos significativos como el de la embotelladora Coca Cola Femsa, que en el año 2020 colocó su primer bono verde en el mercado internacional de capitales por 705 millones de dólares, con el objetivo de contribuir con los ODS, que pagará a los inversores un cupón de 1,85 por ciento. En la misma línea, AES Argentina con la meta de disminuir su huella de carbono, prevé llegar al 70 por ciento de reducción para el 2030, y Central Puerto S.A, ambas empresas del sector eléctrico, han dado un importante avance en lo que respecta a la puesta en marcha de la emisión de bonos verdes para la generación de energías renovables (Centro de Desarrollo Sustentable Geo 2021).

### **3.3. Los desafíos planteados por la experiencia de la pandemia y sus implicancias para el desarrollo productivo sostenible argentino: una mirada sectorial/industrial y empresarial**

Una de las principales oportunidades que nos ha dejado la pandemia gira en torno a la posibilidad de reorganizar la matriz productiva en función de una perspectiva equilibrada con el ambiente y la sociedad.

Bajo esta lógica, la Unión Europea guía sus decisiones financieras, atadas a una dimensión de sustentabilidad. Ello incentiva un cambio de matriz productiva hacia una menor carbonización y una rápida transición hacia proyectos de mayor eficiencia circular. La inversión requerida para tamaña modificación no puede ser encarada unilateralmente por el sector privado, sino que debe ser mancomunadamente afrontada junto al sector privado<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> Se destaca la sostenibilidad de las inversiones privadas como parte de los objetivos de la Capital Markets Union (CMU) para conectar las finanzas con las necesidades específicas de la economía europea.

En términos Internacionales, el WEF (World Economic Forum) menciona una serie de riesgos que deberá afrontar el mundo en los años por venir, entre los que se destacan el riesgo latente que representa el cambio climático y su impacto sobre medioambiente y la economía, y la consiguiente, creciente desigualdad, tanto entre países como entre sectores sociales, lo que podría traducirse en una nueva presión sobre las economías nacionales, máxime en aquellas que poseen menores herramientas de acción (World Economic Forum 2021).

Al mismo tiempo se destaca por la inversión destinada a la transformación a partir de la cual los productos son diseñados, producidos, usados y reciclados en la Unión Europea, creando nuevas oportunidades de inversión y expansión de empleos. El caso de la bioeconomía resulta uno de los más destacados. En este sector se produjo una inversión en investigación y desarrollo de más de 3,85 billones de euros<sup>96</sup> entre 2014 y 2020, dando lugar a una creación de empleos de más de 18 millones de puestos y un valor agregado de 621 billones de euros. A su vez, la inversión en procesos de economía circular logra ahorros por casi 600 billones de euros en las empresas, con una creación de más de 580 000 puestos de trabajo y una reducción de 450 millones de toneladas de carbono. En un mundo donde la población será 30 por ciento más alta en 2050 en comparación con la actual, y con un clima cambiante que afecta el uso global de la tierra, la agricultura y la silvicultura tendrá que proporcionar suficientes alimentos, piensos y fibras y apoyar la energía y varios sectores industriales y de la construcción. El impacto que tiene la agricultura en las emisiones de CO<sub>2</sub> se puede reducir significativamente para ese momento gracias a métodos de producción eficientes y sostenibles. La digitalización y las tecnologías inteligentes son la base de la agricultura de precisión (European Commission 2018 a).

Es en este contexto donde la oportunidad de "reconstruir mejor" debe estar vinculada a un direccionamiento de los planes productivos hacia las energías renovables, formas de producción y consumo sustentables, movilidad y turismo sostenible.

Por ello abordaremos los desafíos productivos de la transición hacia una economía verde desde cuatro aspectos centrales: i) bioeconomía, ii) economía circular, iii) transición energética y iv) turismo sostenible.

---

96 Algunos ejemplos son la inversión de 63 millones de euros en el mercado de plásticos tanto para el impulso al reciclado como su sustitución por biomateriales. Otro ejemplo es la inversión de 28,5 millones de euros en "vehículos al final de su vida útil", teniendo en cuenta un mercado que genera desechos por entre 8 y 9 millones de toneladas y promoviendo políticas de *extended producer responsibility*.



## Bioeconomía

La Bioeconomía<sup>97</sup> representa una oportunidad de relanzar sectores tradicionales de la economía Argentina, como la agricultura y la ganadería, permitiendo rediseñar estas actividades en términos más sustentables, aprovechando la creciente demanda de productos amigables con el ambiente.

Las diversas actividades asociadas a la bioeconomía no necesariamente son sinónimos de sustentabilidad. Se debe garantizar el desarrollo de estas prácticas con un propósito de sostenibilidad e inclusión social, mediante el rediseño de políticas productivas que promuevan la implementación de una estrategia de bajo carbono, conservando los ecosistemas, la biodiversidad y el control de la contaminación.

El término bioeconomía nuclea en su interior una variedad de sectores y actividades que intervienen en la generación productiva de un país. En términos nacionales, la participación de la bioeconomía en el PBI argentino en 2017 fue estimado en 16,1 por ciento, aportando 86.695 millones de dólares. La composición sectorial de la cadena de valor de la bioeconomía (en valores de 2017) está conformada por el sector primario (biomasa) que aporta el 41,1 por ciento, alimentos y bebidas<sup>98</sup> (23,8 por ciento), comercio (12,4 por ciento), complejo maderero, pulpa y papel (6,4 por ciento), complejo químico (3,5 por ciento), complejo textil (3,4 por ciento), complejo aceitero (2,7 por ciento), transporte (2,5 por ciento), derecho de exportación (1,94 por ciento), cueros y derivados (0,94 por ciento), biocombustibles (0,88 por ciento) y reparación maquinarias (0,16 por ciento) (Coremberg 2019).

En virtud de este nuevo paradigma productivo derivado de la bioeconomía se destacan la agroecología y la agricultura orgánica, las cuales si bien comparten un fin común (que se resumen en promover modelos productivos que evitan el uso de insumos químicos para preservar el ambiente) conceptualmente son diferentes.

Mientras que la primera aborda la producción en base a la experiencia social y comunitaria, la segunda se encuentra vinculada a un campo normativo, con especial énfasis en los requisitos para la certificación. A su vez, la agroecología se asocia a los mercados regionales y al autoconsumo, mientras que la producción orgánica a productos para la exportación (PAGE 2020). En la misma línea la agroecología cuestiona el modelo del paquete tecnológico, sosteniendo que los fertilizantes y herbicidas sintéticos logran aumento de la producción temporal, pero la continuidad de dicho modelo trae aparejada la degradación del suelo y pérdida de materia orgánica. Al respecto, la degradación del suelo podría revertirse mediante la aplicación de técnicas vinculadas con la agroecología (FAO 2015).

Otra faceta de la economía verde en términos agropecuarios está vinculada a

97 La bioeconomía puede ser definida globalmente como “la producción, utilización y conservación de recursos biológicos, incluidos los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados, para proporcionar información, productos, procesos y servicios en todos los sectores económicos, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible” (GBS 2018).

98 La industria alimentaria abarca un amplio complejo de rubros de producción y transformación, con una distribución en todo el territorio nacional, a través de 31 cadenas agroalimentarias (CAA). Sin embargo, su integración al mercado sigue siendo mayormente a través de los commodities agropecuarios con relativo valor agregado.



los productos orgánicos, que presentan un crecimiento marcado en términos globales debido principalmente al aumento en la demanda de las clases medias de todo el mundo. En 2018 la agricultura orgánica ocupaba 70 millones de hectáreas, representando el 1.5 por ciento de la producción mundial (MAPO 2019).

Argentina ocupa el segundo puesto en el mundo, luego de Australia en producción orgánica (SENASA 2019). Sin embargo, queda un largo camino por recorrer en materia de inversión y promoción, ya que durante 2017 y 2018 el crecimiento de la superficie en Argentina ascendió al 12 por ciento, bastante por debajo del 20 por ciento al que creció la práctica en términos globales (MAPO 2019).

La Argentina presenta, en términos de bioeconomía, una oportunidad de desarrollo sustentable vinculado a la explotación del sector agropecuario en general, y al suelo como uno de sus principales activos, en particular. El desarrollo del sector puede tener un efecto derrame en términos económicos vinculados a economías regionales y a la demanda de mano de obra.

El crecimiento y desarrollo de la bioeconomía en el país puede verse promovido por los actores vinculados a la generación de conocimiento científico y tecnológico (con un rol destacado durante la pandemia de la COVID-19). Este rol tiene un lugar importante tanto las instituciones públicas (universidades nacionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto Nacional de Tecnología Industrial e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, entre otros), como en el sector productivo (empresas relacionadas con los sectores de alimentos, forestal y energía) (PAGE 2020).

## **Economía circular**

La economía circular<sup>99</sup> se ha posicionado en los últimos años como una de las perspectivas sistémicas más importantes para pensar el rediseño de los esquemas que abordan el manejo eficiente de los recursos. Su objetivo es que el consumo de bienes y servicios no dependa de la extracción de recursos vírgenes, asegurando bucles cerrados que puedan evitar la eventual disposición de bienes consumidos en vertederos. Con el fin de generar ciclos de producción cerrados, resulta fundamental que se proporcionen los incentivos económicos necesarios para garantizar que en el consumo posterior los productos se reintegrarán corriente arriba en el proceso de fabricación.

Si bien en los últimos años el cambio tecnológico ofrece mejores herramientas para la migración hacia la economía circular y los marcos regulatorios de algu-

<sup>99</sup> El concepto de economía circular, propuesto en la década del noventa por Pearce and Turner, aporta una manera de analizar la organización de los procesos productivos y el consumo que supera la mirada de la economía lineal basada en la dinámica de “usar y tirar”. La economía circular se define como un sistema económico con un conjunto de intervenciones circulares que mantienen los recursos en la economía (Kirchherr *et al.* 2017) y evitan así la entrada de nuevos materiales vírgenes.

nas economías se han orientado a limitar y a poner valor a las externalidades negativas (precios a la contaminación), la Argentina no ha avanzado aún con planes o programas nacionales orientados por el paradigma de la economía circular. Aunque en algunas jurisdicciones la legislación en materia de gestión integral de residuos está guiada por objetivos de prevención, disminución y reciclado, el país no cuenta con una regulación integral que aborde la producción y el consumo sostenible orientada bajo este paradigma. Tampoco lo hace con normas bajo la responsabilidad extendida del productor (REP)<sup>100</sup>, especialmente en corrientes de residuos como los envases y embalajes, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, neumáticos, demolición, etc., legislación que sí existe en numerosos países de la región.<sup>101</sup>

En términos normativos Argentina no cuenta aún con legislación particular para la producción limpia de las industrias, ni en forma de normativa marco o regulación específica por ramas o sectores. En lo referente a efluentes líquidos, las normas que rigen a las industrias son provinciales, locales (CABA) o regionales (como en el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo, bajo la jurisdicción de la ACUMAR). Esto genera en muchos casos una realidad normativa compleja debido a las superposiciones existentes entre diferentes organismos estatales encargados del control de los vertidos, en especial en regiones donde el área urbana como las cuencas hidrográficas atraviesan diferentes jurisdicciones, como en el AMBA (Hanela et al. 2016).

## Transición energética

La reorganización del sector energético aparece como uno de los desafíos más destacados para la “nueva normalidad”. Con una contribución aproximada del 2 por ciento del PBI y una participación del empleo registrado en torno al 1,3 por ciento (73 000 empleos aproximadamente) la pandemia brinda al sector enormes desafíos y oportunidades en materia ambiental.

En primer lugar, los combustibles fósiles, una de las principales fuentes convencionales de energía, vieron desplomar sus cotizaciones a los mínimos más bajos de la historia<sup>102</sup>. Si bien su impacto en la Argentina resultó menor<sup>103</sup>, la rentabilidad de proyectos como Vaca Muerta se veía reconfigurada, mientras el sector requería el auxilio de la administración pública<sup>104</sup>. Si bien la paulatina recuperación

100 La única excepción es la Ley 27.279, promulgada de hecho en octubre de 2016, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios, que aún no es implementada en todo el país.

101 Argentina fue un país pionero en la región, ya que a partir de 2006 en el Congreso de la Nación se comenzó a debatir una serie de proyectos de ley bajo el principio REP para residuos de aparatos eléctricos y electrónicos que, sin embargo y a diferencia de otros países latinoamericanos, no avanzaron.

102 Para fines de abril, el petróleo WTI operaba en valores negativos por primera vez en su historia, llegando a -38,7 dólares el barril. Agentes llegaban a abonar esta suma solamente para que alguien se hiciera cargo de ese crudo. Los vencimientos de contratos futuros se combinaban con un derrumbe en la demanda mundial superior al 30 por ciento, que ninguno de los tantos acuerdos de restricción de oferta mundial logró contrapesar.

103 Suele referenciarse en los valores Brent y no WTI cuya caída fue mucho menos pronunciada.

104 El Ministerio de Desarrollo Productivo avanzaba con la implementación de un barril criollo o precio sostén para resguardar una mínima rentabilidad en el sector.

económica traería una recomposición en la demanda, deja un gran interrogante en torno al dinamismo en su oferta y el reajuste en su producción, pudiendo significar esto último una clara oportunidad para un esquema sustentable.

Al mismo tiempo, las oportunidades pueden traducirse en dos principales líneas futuras a impulsar por las políticas públicas. Por un lado, la adaptación de distintas industrias y procesos a una base de eficiencia energética<sup>105</sup>. Por el otro, la reconversión de una matriz energética hacia una creciente participación de fuentes sustentables y de generación de energías limpias.

En materia energética, Argentina presenta una dinámica particular en comparación con las experiencias internacionales. Mientras que para la mayoría de los países del mundo este proceso implica el abandono del carbón como fuente de generación primaria (sobre todo en el sector eléctrico), reemplazándolo por gas al tiempo de un progresivo avance en las renovables, en nuestro país la generación mediante la quema de carbón es prácticamente inexistente y la penetración del gas natural en la matriz es muy alta, incluso “anormal” para el nivel de reservas y las características del país (Natale et al. 2018).

En la actualidad, la matriz energética primaria de la Argentina depende en gran parte de los combustibles fósiles. De acuerdo al Balance Energético Nacional (Ministerio de Economía 2018)<sup>106</sup>, los hidrocarburos representan el 87 por ciento de la oferta interna total de energía, siendo la fuente predominante de este tipo el gas natural. En relación a la demanda total de energía, el 30,9 por ciento corresponde al transporte<sup>107</sup>, el 25,2 por ciento al sector residencial, el 23,4 por ciento a la industria, el 8,3 por ciento al sector comercial y público, el 6,4 por ciento al sector agropecuario y el 5,7 por ciento al sector no energético.

Al momento de analizar la generación de energía eléctrica, la térmica representa el 62 por ciento de la potencia instalada, la hidráulica un 27 por ciento, las renovables (solar, eólica, biomasa, etc.) un 7 por ciento y un 4 por ciento de nuclear (CMMESA 2020). La industria representa el 39,4 por ciento de la demanda total de energía eléctrica, el sector residencial el 34,5 por ciento, el sector comercial y público el 24,9 por ciento, mientras que el 1,1 por ciento restante se reparte entre transporte y el sector agropecuario (Ministerio de Economía 2018).

El crecimiento de la generación de las energías renovables, las cuales prácticamente han triplicado su participación del 2018 al 2020, forma parte de una polí-

105 Ver Montt y Fraga (2018) en torno a los principales sectores de mayor crecimiento en su demanda de empleo ante una transición sustentable en el sector energético.

106 Para referenciar el consumo del país, generalmente se utiliza la definición de Oferta Interna de Total de Energía, que consiste en la oferta interna de energía primaria más el balance de comercio exterior de las energías secundarias.

107 Dentro de este sector, alrededor del 39 por ciento del consumo de combustibles corresponde al gasoil, el 37 por ciento a la motonafta, el 11 por ciento corresponde al gas natural comprimido y el 9 por ciento a biocombustibles (etanol y biodiesel) mezclados con motonaftas y gasoil, a los que se suma un 3 por ciento de kerosene y aerokerosene utilizado para aviación (BEN 2018) y el 0,48 por ciento a otros (fueloil y energía eléctrica).

tica nacional que busca su fomento<sup>108</sup>. La Ley 27.191 de Fomento de Energías Renovables establece objetivos de cobertura del consumo total de energía eléctrica: 8 por ciento al 31 de diciembre de 2017 y en forma ascendente hasta llegar al 20 por ciento al 31 de diciembre de 2025 (Tabla 6).

**Tabla 6.** Estructura del consumo final de energía por segmento. Escenario tendencial 2030

Fuente	Residencial	Comercial y público	Transporte	Agropecuario	Industria
Energía eléctrica	32,30%	55,20%	0,40%	1,90%	29,90%
Gas natural	56%	28%	21,40%	10,20%	44,20%
GLP	6,10%	3,50%	0%	1,70%	1,10%
Combustibles líquidos	0,10%	2%	68,80%	75,20%	0,80%
Otros	5,40%	11,30%	0%	11%	24%
Biocombustibles	0%	0%	9,40%	0,00%	0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

► **Fuente:** SSPE - Secretaría de Gobierno de Energía - Ministerio de Hacienda.

Asimismo, el transporte de personas durante la COVID-19 ha significado un desafío en sí mismo. En una primera instancia por la restricción de posibles traslados masivos, pero además por un asociado cambio de hábitos derivado de ello, a partir del uso de opciones más sustentables como bicicletas o monopatines eléctricos, o directamente la recuperación de caminata como medio de locomoción con una lógica de ciudades con completos servicios cercanos. Asimismo, su volumen ha sido afectado por la nueva modalidad de teletrabajo que llegó en tiempos de pandemia, pero en muchos rubros se planea establecer como una opción durable.

En este sentido, la transición hacia una nueva normalidad es esperable que tienda a un esquema mixto que favorezca la descompresión de un servicio con estacionalidad horaria e imposibilidad de “stockeo”. El futuro del transporte es algo muy cercano en términos de infraestructura, donde las proyecciones se planifican por décadas, obligando a tomar decisiones urgentes que no sólo tendrán un impacto inmediato sino en las próximas generaciones. En algunos países se observaron distintas iniciativas impulsadas por el coronavirus que además buscaron favorecer el cuidado del ambiente. En esa misma línea en nuestro

<sup>108</sup> A través del Decreto 531 en el año 2016 se reglamentó la Ley 27.191 de fomento de energías renovables.

país surge la necesidad de promover la movilidad sustentable que garantice el acceso de la población a medios de transporte que permitan mitigar tanto el impacto pandémico como el ambiental.

El cambio en el sistema de transporte se encuentra relacionado con el desarrollo de ciudades en donde “la batalla por la recuperación verde será ganada o perdida” (UNEP 2020 a). La planificación urbana impulsada por paquetes económicos que ayuden a desarrollar el proceso de descarbonización, a la par que se minimizan las distancias entre los hogares y el trabajo, puede ser una herramienta clave en la transformación del sistema de transporte. En el caso particular de América Latina, la electrificación del sistema de transporte podría ser una potencial herramienta, no solo para limpiar el aire de las ciudades, sino también para aumentar la eficiencia en el transporte y generar nuevos empleos verdes (UNEP 2020 b).

### **Turismo sostenible**

El turismo es un sector muy importante para la creación de empleo, empresas y trabajo principalmente para los jóvenes. Desde las Naciones Unidas se pone de manifiesto la importancia del turismo para crear conciencia ambiental, proteger y conservar el medio ambiente respetando la biodiversidad y apoyar a las economías locales. De esta manera se pone de manifiesto la importancia de invertir en turismo sostenible incluyendo al ecoturismo y al turismo cultural (Naciones Unidas 2012). Se estima que el turismo es responsable de cerca del 5 por ciento de las emisiones de CO<sub>2</sub>, además de que se aprovecha de un conjunto de bienes públicos (ambientales y culturales) promoviendo conflictos con el uso de la tierra, la “gentrificación” y la contaminación. Esto, debido en parte a la fragmentación del sector que genera descoordinación en el uso eficiente de recursos (OIT 2019).

En 2015 se estimaba la creación de 15 000 empleos verdes vinculadas con el turismo sostenible. Sobre este total, 4 500 estaban vinculados a hoteles y alojamientos con certificaciones ambientales, 9 000 a actividades de gestión (parques nacionales, actividades culturales, entre otras) y 1 600 a la regulación de actividades de turismo. Esto representa que cerca del 5 por ciento de los asalariados formales del sector turismo son verdes (OIT 2019).

Teniendo en cuenta el flujo de personas que visitan la Argentina, el país es el segundo destino más grande de la región Sudamericana. El turismo interno resulta también de suma importancia (como pasa con los países grandes en términos de superficie y población) siendo el sector atlántico templado el destino tradicional del turismo masivo de verano, de origen local y regional (OIT 2019).

### **3.4. La economía verde y la inclusión laboral y social: oportunidad para recuperar el trabajo decente, reducir la vulnerabilidad de los mercados laborales, potenciar la equidad de género y ampliar la redistribución de la riqueza**

Tanto la degradación del medio ambiente como su sostenibilidad definirán el futuro del empleo y si este se dará en un marco de transición justa (Montt y Fraga 2018).

En términos de empleo verde es importante destacar que la descarbonización de la economía no debe ser concebida a expensas de la generación de empleos y crecimiento. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para 2030 el cambio en las formas de producción y los patrones de consumo (en comparación con las tendencias actuales) pueden generar 15 millones de nuevos puestos de trabajo en la región de Latinoamérica y el Caribe. Al momento de analizar las ganancias de empleos, estas provendrían de los cambios en las dietas y en menor medida en la descarbonización del sistema energético (Saget et al. 2020).

En la transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono se generaría una pérdida de 7,5 millones de puestos de trabajo en las industrias vinculadas a combustibles fósiles, generación energética tradicional y producción alimenticia basada en animales. Sin embargo, esa pérdida de trabajos será más que compensada por nuevos puestos de trabajo; según estimaciones de la OIT 22,5 millones de puestos de trabajos<sup>109</sup> serían creados en la agricultura y en el sector de producción de alimento basada en vegetales. Por otro lado, también se abrirán nuevas oportunidades en energías renovable, forestación y producción de bienes (OIT 2020 c).

Con el fin de asegurar una transición justa, los esfuerzos para promover la descarbonización de la economía deben ir acompañados por políticas que promuevan y faciliten la relocalización de trabajadores dentro de un entorno de trabajo decente con nuevos modelos de negocios que brinden soporte a los trabajadores desplazados y sus comunidades. La transformación productiva que supondría el mencionado proceso, generaría la necesidad de que personas y empresas reconviertan sus capacidades para poder lidiar con ello. Por el lado de los trabajadores, aquellos que se vean afectados por la reconversión de los sectores intensivos en carbono pueden encontrar un nuevo puesto laboral que sea útil en las nuevas industrias. Mientras que las empresas necesitarán adquirir nuevas capacidades que les permita lidiar con los impactos del cambio

<sup>109</sup> Más de la mitad de los 22,5 millones de trabajos creados (13,5 por ciento) son trabajos de calificación media. Un tercio (8 millones) son de baja categoría y el millón restante sería en trabajos de alta calificación (ILO 2020 a).



climático de una forma positiva, convirtiéndose en agentes del cambio desde el lado de la producción.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta al momento de planificar la transición hacia una economía verde es que más del 80 por ciento de los trabajos que serán creados por el proceso de descarbonización se producirán en sectores que actualmente son dominados por los hombres. En otras palabras, inicialmente la mujer no se beneficiará del proceso de creación laboral a menos que las políticas de transición justa y generación laboral tengan en cuenta la segregación laboral (Saget et al. 2020).

En Argentina, los empleos verdes se encuentran prácticamente en todos los sectores de la economía. La elaboración del primer estudio cuantitativo para el país, “Estimación del empleo verde en la Argentina”<sup>110</sup>, clarifica en términos cuantitativos los alcances y el potencial de la economía verde para generar trabajo decente con este paradigma.

Se señala así que ya se generaban 650 000 empleos<sup>111</sup> para el año 2015, representando cerca del 7 por ciento de los asalariados formales (ver Tabla 7). El desarrollo con sostenibilidad económica, social y ambiental ya se verificaba en sectores tan diversos en su concepción como en su aporte en la generación de empleo verde. Su importancia relativa resaltaba a la industria manufacturera (38 por ciento) y al transporte (29 por ciento), destacándose también el suministro de agua y la gestión de residuos (7 por ciento), el sector agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (9 por ciento)<sup>112</sup> y las actividades de servicios y comercio vinculadas con la protección ambiental las cuales sumaban un 10 por ciento. Al mismo tiempo, se subrayan dos sectores pequeños en cuanto a la generación de empleo, pero muy dinámicos y con elevado potencial para crear empleos verdes: el turismo, la producción de energía y combustibles a partir de fuentes renovables (tal lo expuesto en el apartado 3.3). Este potencial de reconversión necesariamente requiere la aplicación de políticas orientadas a su promoción.

110 Realizado en conjunto entre OIT y el Ministerio de Trabajo a través de Empleo y Seguridad Social de la Nación.

111 Esto si se considera una hipótesis amplia que incluye el transporte público automotor, estimado en 163 000 puestos.

112 Este sector resulta especialmente significativo dada su elevada productividad y en función de la relativa poca población, la producción agropecuaria argentina excede ampliamente la demanda de consumo interno. Ello ubica al país en una posición relevante en materia de seguridad alimentaria global (como productor de alimentos para cientos de millones de personas) pero también ocasiona altas emisiones de GEI vinculadas tanto con la agricultura como con el uso y cambio de uso del suelo.



**Tabla 7.** Principales industrias en participación de empleos verdes

Descripción de los puestos verdes		Empleo Verde (miles)
<b>Industria manufacturera</b>	Producción de bienes para usos ambientales	245
	Empresas con buenas prácticas ambientales	
	Empresas con acceso a certificaciones (ISO 14000, entre otras)	
<b>Transporte y almacenamiento</b>	Ferroviario	188
	Marítimo y fluvial	
	Público de pasajeros (por reducción de externalidad negativa frente a privado)	
<b>Agrícola-ganadera y pesca</b>	Certificaciones ambientales	58
	Orgánicos, siembra directa o agricultura de precisión según el cultivo.	
	Existencia de biodigestores asociados	
<b>Construcción</b>	Construcción de edificios verdes	23
	Obras de infraestructura hídrica, provisión de agua y saneamiento	
	Instalación de infraestructura para la generación de energías renovables	
	equipos para el uso de la energía solar térmica (calderas y calefones solares)	
	Servicios profesionales orientado a la construcción sustentable	
<b>Energías y combustibles</b>	Energía hidráulica	11
	Energía solar	
	Energía eólica	
	Bioenergías: biodiesel, bioetanol y distintas formas de otras biomasas.	
<b>Gestión de residuos: sólidos y líquidos</b>	Captación, depuración y distribución de agua	48
	Evacuación y tratamiento de aguas residuales	
	Recolección, tratamiento y disposición de desechos (1)	
	Recuperación de materiales	
<b>Turismo</b>	Hoteles con buenas prácticas ambientales,	16
	Agencias de turismo que cuentan con certificaciones ambientales	
	Actividades que se desarrollan en áreas protegidas	
	Actividades que se desarrollan en ecoturismo en comunidades y turismo aventura en empresas	
<b>Sector Forestal</b>	Certificaciones con contenido ambiental en etapas extractivas como industriales	3,3
<b>Total</b>	Otros empleos verdes	<b>650</b>

► **Fuente:** OIT, sobre la base de OEDE y otras fuentes.

(1) solo el 64 por ciento del subsector que realiza una disposición adecuada de los residuos.

La adaptación a empleos verdes exige comprender e identificar las habilidades requeridas en los trabajadores. Moverse en esta dirección se asocia con nuevas (limpias) tecnologías<sup>113</sup>, inversiones verdes y empleos que requieren una nueva formación. En esta línea, la OIT trabaja en su programa “Habilidades para un futuro más verde” (ILO 2020 f) que presenta un reporte anual sobre las implicancias de la transición hacia una economía de bajo carbono y uso eficiente de recursos.

La discordancia entre los requerimientos y las habilidades de la oferta de trabajo pueden llevar a situaciones de desempleo, menor productividad y hasta menores retornos y pérdidas de oportunidades de inversión. OIT (2015) destaca distintos grados de adaptación que deben ser considerados en los empleos verdes, implicando distintos matices de respuesta<sup>114</sup>. De manera tripartita, el sector privado, el sector público y el tercer sector deben tomar nota de los cambios requeridos y actuar en consecuencia. Además, alguna dimensión de la igualdad impulsada por los empleos verdes también requiere un paulatino impulso. El informe para la Argentina señala que sólo el 13 por ciento de estos trabajos eran desempeñados por mujeres, hecho que disputa la propia concepción de empleo verde (OIT 2015) y señala uno de los principales desafíos para las políticas públicas.

Considerando sectores que de algún modo se ubican “a mitad de camino”, políticas direccionadas a un esquema de transición deben ser focalizadas en ellos. Ellas se vinculan o bien con acciones de desarrollo productivo o de mejoras en estándares laborales. La creación de nuevos sectores (energías renovables, por ejemplo), la eliminación de prácticas ambientalmente nocivas o el desplazamiento de trabajadores a otras ocupaciones o con un nuevo esquema de tareas, resultan los principales caminos para repensar integralmente un nuevo modo de producción que admita maximizar las oportunidades y minimizar los costes de la transición hacia una economía inclusiva basada la sostenibilidad ambiental.

Por ello, asegurar una transición justa requiere a su vez un conjunto de incentivos y beneficios para el trabajador. Las medidas de transferencia de ingresos deberían complementarse con capacitación laboral, que permita la readaptación profesional y el apoyo para lograr la reubicación en un nuevo puesto de trabajo. En particular, los regímenes de protección contra el desempleo pueden desempeñar un papel clave en el apoyo hacia una transición justa para los trabajadores que pierden sus puestos de trabajo en el cambio hacia una economía más sostenible en términos ambientales. Por último, los programas de transferencia de efectivo pueden compensar la pérdida de ingresos que experimentan los hogares como consecuencia de eventos ambientales adversos o cambios estructurales resultantes de la implementación de políticas verdes (ILO 2018).

113 Tecnologías que impulsan la eficiencia energética en los procesos productivos, reduce los desechos y aumenta el uso de recursos renovables no contaminantes.

114 Cambios en las necesidades de las ocupaciones existentes, cambios en las ocupaciones con requerimientos específicos a los que habitualmente se encuentran en las mismas, nuevas ocupaciones emergentes que además requieren nuevas habilidades, y la incorporación de nuevas habilidades en ocupaciones donde las que existen deben ser complementadas como es el transporte sostenible.

### 3.5. Conclusiones

La experiencia derivada de esta crisis nos permite analizar similitudes, debilidades, necesidades y establecer los paralelismos necesarios para lograr un aprendizaje sistémico con relación a los desafíos ambientales actuales y venideros. Y por ende promover una reconfiguración de nuestro sistema económico y de nuestros hábitos hacia un modelo sostenible e inclusivo, a través de una transición justa. Por todo esto, surgen potentes enseñanzas que pueden resultar fundamentales para afrontar esta nueva normalidad.

En primer término, ha quedado en evidencia que en las crisis globales “nadie se salva solo”<sup>115</sup> y por tanto se requiere de un multilateralismo dinámico e inteligente que evidencie un sistema de articulación internacional con capacidad de acción y respuesta veloz al servicio de la humanidad. Al mismo tiempo, en Argentina ha sido relevante la participación y coordinación de los sectores de la sociedad para enfrentar la pandemia, entendiéndose gobiernos (en todos sus niveles), empresas y sociedad civil.

En lo que respecta al Estado como institución, esta pandemia ha demostrado y revalorizado su rol en materia de protección social como entidad de orden superior, resaltado particularmente en aquellos países con políticas socioeconómicas activas y con mejores redes de contención e intervención durante los períodos más críticos.

Otro aprendizaje indudablemente valioso es el aporte de los sistemas de información estratégica, pertinente y fidedigna para la formulación de políticas públicas y la toma de mejores decisiones. Definitivamente la nueva normalidad exigirá contar con nuevas métricas para la evaluación del desarrollo humano o incorporación de parámetros ambientales para renegociar deudas públicas<sup>116</sup>, e incluso para el monitoreo del cumplimiento de las NDC u otros compromisos nacionales e internacionales, entre otras valiosas funciones.

Probablemente el aporte más relevante que se ha expuesto, durante esta experiencia, es que este tipo de crisis afectan mayormente a los más pobres, llámese países o personas, y la desigualdad en ese sentido aumenta notablemente los impactos, por lo que es imperioso y urgente desarrollar soluciones inclusivas y en consecuencia una transición que “no deje a nadie atrás”.

En esa misma línea, nuestros hábitos de vida en las grandes y medianas ciudades del planeta ha quedado expuesto por los efectos y consecuencias que se

115 Expresión utilizada por el Secretario de Asuntos Estratégicos, Gustavo Béliz, en el “Diálogo Nacional sobre Transición Justa hacia un desarrollo integral y sostenible” organizado por PAGE Argentina el 15 de diciembre del 2020.  
116 *Ibíd.*

generaron en el ambiente a partir de este proceso de “apagado” global obligado por la COVID-19. Al respecto, indefectiblemente ha quedado demostrado que las grandes urbes son una protagonista inexpugnable de la transformación de cara a la nueva normalidad, con la necesidad de reconfigurarse hacia modelos más sustentables y “caminables” que incluyan servicios de proximidad para evitar traslados masivos, áreas suficientemente dimensionadas de espacios verdes, gestión “circular” de residuos y abastecimiento a partir de energías limpias, entre otros desafíos.

Debido al consumo de energía que demandan y las emisiones de dióxido de carbono que emanan, el manejo de las ciudades es clave en el desarrollo sustentable. Desde el MAyDS se define ciudades sostenibles como aquellas que logran la plena realización de los derechos de sus habitantes (vivienda, salud, educación, etc.) y presenta un ambiente óptimo para el desarrollo humano (MAyDS 2020 d). En el marco de la reducción de gases de efecto invernadero en las ciudades, el mejoramiento del desarrollo humano y la creación de ciudades verdes y sostenibles se presenta la oportunidad de desarrollar políticas en torno a nuevos modelos urbanos<sup>117</sup>.

Finalmente, una última lección de la pandemia surge a partir del análisis de la dicotomía entre el cuidado de la salud de la población y su correspondiente inversión con respecto al resguardo y la sostenibilidad económica de las naciones. La disociación y contraposición de estos conceptos ha generado un sinfín de cuestionamientos, incluida la comparación y confrontación entre los modelos y medidas que han adoptado los diferentes países, priorizando una u otra perspectiva.

Definitivamente, este planteo ha conducido a la conclusión que ambas prioridades (social/sanitaria y económica) son imprescindibles e insolubles para un abordaje integral y sistémico de la recuperación. En ese mismo sentido, la cuestión ambiental tampoco debe confrontarse con la economía para generar una nueva falsa dicotomía que nos depare políticas contraproducentes, sino por el contrario debe incorporarse como una nueva dimensión que complemente las anteriores, en pos de una transición justa, inclusiva y sustentable.

---

117 Tales como Macromanizanas o Ciudad de los 15 minutos, entendida como aquella donde los ciudadanos no tengan que trasladarse más de un cuarto de hora para satisfacer sus necesidades esenciales.

## 4. Recuperación transformativa, sostenible, e inclusiva a través de una transición justa en Argentina: desde las grandes ciudades hasta los glaciares

“Para Argentina la economía verde dejó de ser una opción y se ha convertido en una obligación”<sup>118</sup> puesto que representa una gran oportunidad para construir una recuperación de una forma sostenible e inclusiva, a través de un proceso de transición justa.

La crisis de la COVID-19 otorga a nuestro país una nueva posibilidad para repensar y definir su destino, un hito para encarar una reconstrucción no solo económica y productiva sino integral y sustentable. Pero para ello resultará fundamental dejar atrás el tiempo de las antinomias y las contradicciones para dar paso a los acuerdos como base de una definición estratégica de largo plazo. Los procesos históricos destacados de recuperación que siguen a las grandes crisis siempre estuvieron signados y segmentados por pactos sociales que definieron un horizonte de desarrollo. En este sentido, debido a la compleja trama de actores que se presentan (empleados, empresarios, gobierno y sindicatos), es necesario que exista una cohesión entre estos alcanzable mediante un diálogo social que nuclea a todos, en el contexto de un proyecto de desarrollo que además de ser inclusivo sea colaborativo y participativo.

Al mismo tiempo, estos acuerdos deben no solo alcanzar a las ciudades sino integrarlas al sistema. Esto se debe a que son centros donde se lleva adelante un alto porcentaje de la vida global, que albergan a la mayor cantidad de habitantes, que producen la mayor parte de las emisiones de carbono y que conforman una superficie total que se habrá duplicado para 2070, según estimaciones. Es por ello que debemos cambiar la manera de pensar para que las ciudades del futuro sean resilientes a los efectos previstos del cambio climático y alcancen la neutralidad de carbono, constituir las como accionistas de la solución y no sólo del problema.

Sin embargo, esta transformación debe indispensablemente ser respaldada por políticas e instituciones sólidas que fomenten e incentiven la producción y el consumo sostenible, las energías renovables, el máximo aprovechamiento, resguardo y racionalización de los recursos naturales, potenciando las regiones económicas y respetando el federalismo ambiental.

<sup>118</sup> Expresión utilizada por el Titular interino de OIT Argentina, Christoph Ernest, en el “Diálogo Nacional sobre Transición Justa hacia un desarrollo integral y sostenible” organizado por PAGE Argentina el 15 de diciembre del 2020.

Por ello será fundamental formular e implementar un acuerdo estratégico integral hacia un desarrollo sostenible de nuestro país que contemple a todos los sectores de la comunidad, incluyendo a las empresas, los sindicatos, los trabajadores y la sociedad civil, liderado por el gobierno. En este sentido, se requiere no solo cuerpos normativos sino nuevas reglas de juego, plan de reformas, equilibrio macroeconómico que promueva la producción y el consumo sostenible, seguridad jurídica que favorezca el resguardo ambiental y la sustentabilidad, e instituciones que incorporen esta nueva dimensión a cada medida impulsada, como resultado de consensos básicos universales.

El Estado, en todos sus niveles y poderes, debe ser garante de la protección y administración responsable de nuestros recursos naturales, conforme lo establecido en la Constitución Nacional. Esto supone un gran desafío dado la complejidad que presenta la distribución de las competencias federales en materia ambiental. Al ser nacionales, provinciales y municipales, en los hechos se dificulta establecer los alcances específicos, su concurrencia termina siendo difusa y su cumplimiento equívoco o inexistente. En ese mismo sentido, la regulación ambiental resulta insuficiente, con reducidos incentivos y nulos castigos, en virtud de disponer de un marco regulatorio muy declarativo, pero poco operativo, incluso no contándose en la actualidad con un fuero ambiental en el ámbito judicial.

Al mismo tiempo, el propio Estado debe ser el responsable de promover la transición hacia una economía inclusiva, baja en emisiones y en consecuente equilibrio con la sociedad y el ambiente. Indudablemente la experiencia COVID-19 ha acelerado los tiempos y las posibilidades para que eso suceda, en virtud de la identificación de la comunidad internacional sobre esta necesidad y su priorización, pero al mismo tiempo por la creciente consciencia manifestada en nuestra población a partir del llamado de los representantes de las nuevas generaciones. Un indicador de la revalorización de los recursos naturales se ha materializado a partir del inicio de la cotización del agua en el mercado de futuros de materias primas de Wall Street<sup>119</sup>, en diciembre 2020, dando comienzo a una nueva era.

Impulsado por la agenda global se observan manifestaciones concretas del sector privado, donde progresivamente se revisan las fuentes energéticas y se exige energía limpia certificada con sellos de carbono neutral en el marco de un proceso de transformación sostenible con la trazabilidad adecuada. Este fenómeno expone no sólo la competitividad de este tipo de generación frente a las fuentes fósiles (con sostenidas caídas en sus estructuras de costos), sino también el interés por la transición energética.

Al respecto, es imprescindible fomentar un proceso que promueva el desarrollo de los sectores verdes y sus cadenas de valor, haciendo especial énfasis en las pymes fortaleciendo sus capacidades y respondiendo a sus necesidades. Induda-

---

119 El índice Nasdaq Veles California Water Index (NQH20).

blemente, este tipo de organizaciones son fundamentales para crear empleo con condiciones de trabajo decente, sostenidas en su competitividad y capacidad de innovación (Ferraro & Rojo, 2020).

Para ello, resulta indispensable un ecosistema financiero que contemple una perspectiva social y ambiental, y por ende considere la necesidad y oportunidad de financiar proyectos que incluyan estas dimensiones, traccionando recursos para que los cambios sucedan. Allí es donde las finanzas sostenibles deben cobrar un rol protagónico, con una orientación de fondos hacia fines sustentables y estableciendo condiciones que garanticen un triple impacto positivo (económico, social y ambiental).

Una transición justa y sostenible debe considerar la creación de empleo, con igualdad de acceso para hombres y mujeres, así como para los sectores más jóvenes. Tanto mujeres como jóvenes deben ser especialmente contenidos en estas políticas ya que son quienes más se desempeñan en sectores informales, y por tanto los más vulnerables de la pirámide laboral. Al mismo tiempo, será fundamental aplicar medidas de protección social y orientación de competencias laborales para compensar los efectos en aquellos sectores que deban transformarse (PAGE 2020).

#### **4.1. La economía verde en Argentina como paradigma de recuperación pos-COVID-19**

El apartado sobre economía verde del acuerdo Estratégico Integral hacia un Desarrollo Sostenible deberá contemplar estrategias específicas en materia de transformación productiva (economía circular), bioeconomía, transición energética y turismo sostenible, promovidas directamente de la máxima autoridad del PEN. Como contenidos mínimos de cada eje se destaca:

##### **Estrategia Nacional de Economía circular**

- ▶ Actualización normativa e implementación de programas de gestión en materia de residuos sólidos urbanos, incorporando el concepto de economía circular y responsabilidad extendida del productor (REP) y corrientes específicas (principalmente envases y RAEE's) y contemplando la reducción de GEI.
- ▶ Incentivos para la I+D de ciclos de vida de materiales y bienes en pos del rediseño productivo, y consecuente aprovechamiento y reutilización de recursos naturales.



- ▶ Revisión de aspectos impositivos en pos de implementar incentivos y evitar la múltiple grabación.
- ▶ Impulso y formalización de la industria de reciclado, en pos del desarrollo del sector y la generación de trabajo decente.
- ▶ Promoción de la transformación de sectores industriales hacia procesos de producción más limpia.
- ▶ Generación de información pública específica para la toma de decisiones y formulación de programas.

### **Estrategia Nacional de Bioeconomía**

- ▶ Política de industrialización y aprovechamiento de la biomasa, potenciando las regiones económicas de nuestro país.
- ▶ Potenciación de las cadenas de valor regionales, y la investigación y desarrollo de biotecnologías.
- ▶ Promoción de la agroecología, producción orgánica, biomateriales y bioinsumos.
- ▶ Revisión y regulación de la aplicación de agroquímicos y/o fitosanitarios.
- ▶ Ampliación de las tecnologías sopesando el componente digital como material estructural del nuevo modelo, que sostiene tanto la forma de organización en red como de las nuevas prácticas tecnológicas de producción, logística y comercialización (CIETIC 2019).
- ▶ Desarrollo y revalorización industrial de la cadena forestal, promoviendo su uso en construcciones y ampliando las áreas con certificaciones internacionales.
- ▶ Valorización y potenciación de la biotecnología en las diferentes industrias, como por ejemplo la farmacéutica (OIT-UIA, 2020).
- ▶ Fortalecimiento del sistema de protección y gestión sostenible de bosques nativos.

### **Estrategia Nacional de Transición Energética**

- ▶ Revisión de política de subsidios a la producción energética derivada de combustibles fósiles. Actualización del impuesto al CO2 y resguardo nacional con respecto a impuestos locales vinculados con el recurso solar, eólico, biomásico u otro comprendido dentro de los “renovables”.

- ▶ Impulso y cumplimiento de los objetivos de la Ley 27.191 de Energías Renovables con respecto a su participación en la matriz energética nacional.
- ▶ Incentivos para la investigación de nuevas fuentes limpias, tales como el hidrógeno (Ley 26.123) derivado de fuentes renovables.
- ▶ Promoción y fomento de procesos de generación energética a partir de fuentes renovables (solar, eólico, biomasa seca y húmeda, biogás e hidroeléctrica) y producción de biocombustibles.
- ▶ Verificación del cumplimiento de los estándares mínimos de seguridad laboral en la industria del Biodiesel (OIT 2019 b).
- ▶ Implementación de política nacional de eficiencia energética, incluyendo formulación de marco normativo, revisión de subsidios al consumo, obligatoriedad de certificación de edificios, etiquetado de viviendas y reemplazo de alumbrado público por tecnología LED.
- ▶ Desarrollo de una política nacional en materia de movilidad sostenible, incluyendo marco normativo para la reducción de emisiones, impulso al ferrocarril y el subterráneo, promoción de la movilidad eléctrica para servicio público y vehículos particulares e incluso medios de locomoción no motorizado en grandes ciudades.

### **Estrategia Nacional de Turismo Sostenible<sup>120</sup>**

- ▶ Desarrollo de políticas de formalización laboral y empleo decente en el sector.
- ▶ Fortalecimiento de parques nacionales, incluyendo protocolos de protección de áreas protegidas.
- ▶ Fomento de la protección ambiental y la conservación de zonas clave para el turismo en el marco de la adaptación al cambio climático (MAyDS 2020 a).
- ▶ Articulación de normas de protección con normativas de protección de recursos naturales.
- ▶ Generación de instancias de información y datos estadísticos unificados, oficiales y relevantes de la oferta y demanda del sector para toma de decisiones.
- ▶ Coordinación de las regiones turísticas para alinear e integrar la oferta y atraer la demanda.

<sup>120</sup> Aprovechando lo oportunamente formulado en el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable del año 2014, donde se consideran los ambientes naturales y/o regiones con una identidad natural similar de una o más provincias.

- ▶ Potenciación del programa Ruta Natural que contiene 17 rutas territoriales vinculadas con las ecorregiones de Argentina<sup>121</sup>.
- ▶ Desarrollo del turismo comunitario que provea beneficios a las comunidades vulnerables locales.
- ▶ Impulso al transporte aéreo accesible.
- ▶ Identificación del turismo como aporte para el desarrollo sostenible y al desarrollo sostenible como base para el turismo.

## 4.2. Diálogo y pacto social para la articulación nacional

Para el diseño e implementación de políticas vinculadas a la economía y el empleo verde es necesario un diálogo social tripartito que otorgue eficacia, cree los consensos necesarios y acompañe estas transformaciones, con los tiempos y los cuidados de la cuestión social con vistas a una transición justa, inclusiva y sostenible, incluyendo a todos los actores.

La negociación y/o consulta sobre la implementación de políticas económicas y sociales es un instrumento necesario para el desarrollo de una sociedad. Por lo tanto, deben existir organizaciones de trabajadores con la capacidad para participar en estas negociaciones en un marco de respeto por los derechos de la libertad sindical, y un compromiso de todo el arco político para llevar adelante las medidas necesarias donde todos los interlocutores deben aceptarse en igualdad (OIT 2020 d).

Asimismo, se debe perseguir la urgencia en materia ambiental y climática, alineando la negociación con parámetros de productividad, transferencia de tecnología, incorporación de aprendizaje y perspectiva de sustentabilidad, como medidas que pudiesen considerarse desde el espectro sindical, ya que la legislación vigente es suficiente para intentarlo. En la Argentina se materializan más de 2 000 nuevos acuerdos colectivos por año, resultando elemental la provisión de información y orientación. Y lo mismo en cuanto a brindar el marco por parte del Estado para generar una negociación responsable, dado que al menos en los sectores prioritarios no se han incluido aun cláusulas ambientales ni un enfoque en este sentido.

Con estas ideas se ha expandido la noción de diálogo social, teniendo en cuenta la negociación colectiva, en diferentes tópicos de interés sobre trabajo decente, e incluyendo la igualdad de género (OIT 2020 e).

<sup>121</sup> En este sentido, puede obtenerse un doble impacto positivo, en primera instancia resulta un producto muy adecuado para el contexto COVID-19 y pospandemia, y asimismo posiciona a la Argentina con un valor que es la naturaleza.

La región de América Latina y el Caribe cuenta con nutridos recursos naturales y bajo nivel demográfico para encarar esta transformación hacia la construcción de una economía de cero emisiones. Al mismo tiempo las tecnologías clave para el desarrollo sostenible han logrado ser competitivas e incluso superar a aquellas basadas en combustibles fósiles o de altas emisiones de carbono. Por ello, es imprescindible establecer objetivos no solo económicos sino también socioambientales que garanticen que tanto empresas como trabajadores dispongan de competencias laborales en el marco del trabajo decente. Sin lugar a dudas, este proceso será asequible en la medida que se pueda generar apoyo a quienes resultaren impactados negativamente por la reducción de las industrias o actividades más contaminantes<sup>122</sup>. En ese contexto, el diálogo social puede ser el puente para constituir soluciones amigables con el ambiente, que aporte al cumplimiento de los ODS y sean aceptadas por la sociedad, todo ello acompañado por educación e información pública como valores asociados (Saget *et al.* 2020).

Una iniciativa interesante que resulta importante fortalecer es la Comisión de Diálogo Social para el Futuro del Trabajo (según la Resolución 225/2019), desarrollada en el ámbito de la anterior Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo del Ministerio de Producción y Trabajo, que busca promover el diálogo social entre las partes vinculadas con mejoras en el ámbito laboral.

Con similar espíritu emerge la propuesta de creación del Consejo Económico y Social, un proyecto impulsado hacia finales del año 2019 que busca crear un ámbito institucional de participación de actores sociales, políticos y económicos, para analizar y generar de propuestas y políticas de largo plazo trascendiendo al gobierno vigente. No obstante, a la fecha la creación del organismo no ha sucedido, aunque es esperable que sea aprobado durante el 2021.

## El rol del Gobierno

Complementariamente a este tipo de construcciones de acuerdo social, el Gobierno nacional debe conducir este proceso de transformación. Al respecto, una auspiciosa noticia es la implementación de la Ley 27.250 con la conformación del Gabinete de Cambio Climático, adoptando un tratamiento transversal a todas las áreas ministeriales. Con este nivel de compromiso político y acción gubernamental debe pensarse la transición justa inclusiva y sostenible. Una mención destacada en ese eje debe darse a la presentación de la “Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina”, la cual refuerza el compromiso del país aumentando los objetivos a cumplir e incorporando explícitamente la Transición Justa y la importancia del Empleo Verde (MAyDS 2020 a).

<sup>122</sup> Algunas de las manifestaciones que se esgrimen en el mundo del trabajo, y que muestran la resiliencia existente en materia ambiental, son las barreras para arancelarias ambientales impuestas por algunas economías para perjudicar nuestro desarrollo, los impedimentos al desarrollo de actividades locales competitivas o las transferencias de externalidades de las industrias europeas a nuestro continente.

Esta medida deberá contener una articulación internacional. En virtud de ello es que el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Juan Cabandié, expuso la necesidad de fortalecer la mirada ambiental en la agenda regional mediante mayores volúmenes de financiación internacional para los países en vías de desarrollo (MAyDS 2020 e). Aprovechar y respaldar iniciativas de gobiernos anteriores, dotándolas de continuidad, lejos de entenderse como una manifestación de debilidad demuestran que este desafío no solo es de gobierno sino del Estado Argentino.

En esa misma línea, en 2019 se lanzó el programa “Argentina fortalecida en su transición hacia una economía verde”, englobado en la Alianza para la Acción hacia una Economía Verde (PAGE). Se trata de una potente y destacable iniciativa de cinco agencias de Naciones Unidas (OIT, ONUDI, UNITAR, PNUD y PNUMA) y con participación de Ministerios Nacionales (Ambiente y Desarrollo Sostenible; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y Desarrollo Productivo). Además, cuenta con una duración de seis años y fondos por 1.9 millones de dólares, con el fin de reformular las políticas y prácticas económicas en torno a la sustentabilidad y reducir la pobreza y desigualdad (ILO 2019).

Luego de la experiencia de la COVID-19 se evidencia la fundamental participación del Estado en materia de protección social, no agotada en los subsidios, jubilaciones o pensiones sino desde una perspectiva amplia de la transición justa 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. A modo de ejemplo, una función clave a cargo del Estado es la integración de los servicios públicos de empleo, concepto generalmente incorporado en un marco de protección socioeconómica para los grupos que una mayor desventaja en el mercado laboral, principalmente debido a complejas barreras que los sumergen en grandes periodos de tiempo sin encontrar trabajo o los empujan a realizar trabajos precarios. Es allí donde los servicios públicos de empleo presentan apoyo y una serie de medidas asociadas (OIT 2018). Al mismo tiempo se deben desarrollar los mecanismos para llevar adelante un proceso natural que asocie la educación con el empleo y que promueva la formación en aquellas actividades que sean requeridas en los sectores necesarios para llevar a cabo un modelo de desarrollo justo, inclusivo y sostenible.

## **El rol de los sindicatos**

Siempre en un marco de diálogo social suficientemente institucionalizado, la participación de los trabajadores en la transición justa es crucial para que efectivamente se complete el objetivo de “no dejar a nadie atrás”. Esto es necesario ya que, considerando que en la transición hacia una economía verde se perderán empleos y otros se crearán, la acción de los sindicatos es clave en la reconversión

de ciertas actividades. Es fundamental el rol de la justicia social y el respeto por los derechos de los trabajadores en cualquier plan de recuperación de la actual crisis (ILO 2020 g).

Esto implica que los costos sociales deben ser compartidos por todos, y que los costos de la transición económica deberían socializarse lo máximo posible y para eso se destaca la importancia de un diálogo social auténtico entre los interlocutores sociales para lograr la gestión de la economía (Boletín Internacional de Investigación Sindical 2010). Es fundamental evitar que se repita lo sucedido tras la crisis de 2008, donde los Estados rescataron a los bancos a costa de años de austeridad para la población, por lo que esta recuperación debe estar asociada a una garantía social con inversiones en la economía y apoyo financiero a aquellas empresas que protegen los derechos laborales y sindicales, la negociación colectiva y los empleos verdes y sostenibles<sup>123</sup>.

Desde los sindicatos deben asegurarse nuevas políticas de desarrollo sustentable, deben promover una democratización y solidez del sistema de relaciones de trabajo, mejorar los sistemas de protección y seguridad social, impulsar el tripartidismo en las políticas de empleo y poder reconvertirse para enfrentar los cambios globales y locales (Valverde 2016).

El desafío radica en construir un nuevo contrato social, sostenido en acuerdos integrales y en pos de construir economías resilientes y sostenibles, tomando como punto de partida que ya existía una crisis previa a la COVID-19 y que la pandemia profundizó. También será fundamental adaptar el empleo a la situación climática bajo el paradigma de la transición justa. En este sentido, una encuesta mundial realizada durante 2020 por la Confederación Sindical Internacional, destaca que el 79 por ciento de las personas piensan que los empleados deberían tener derecho a conocer qué medidas tiene previsto adoptar su empresa para adaptar los trabajos y los lugares de trabajo al clima. Por otro lado, la encuesta expresa que más de dos tercios están preocupadas por el cambio climático (69 por ciento) y el 63 por ciento de la población quiere que su Gobierno promueva una transición justa hacia un futuro (CSI 2021).

Los movimientos sindicales promueven medidas que apoyan y profundizan este proceso, aprovechando la experiencia de la COVID-19 y el uso de los convenios colectivos como una herramienta eficaz para establecer protocolos de trabajo e incluso posibles cláusulas ambientales para una reconstrucción hacia la economía verde. Definitivamente, los sindicatos serán un garante fundamental para evaluar los efectos sociales y económicos de una transición ambiental, acompañar la reubicación de trabajadores afectados cuando sea necesario, recomendar políticas de protección social, incrementar la transferencia de tecnologías entre

---

<sup>123</sup> Intervención de la secretaria general de UNI Global Union, Christy Hoffman, en el seminario web de UNI Global Union sobre el rol de los sindicatos en la recuperación, celebrado el 9 de noviembre de 2020.



países y promover la inversión responsable y sostenible.

## **El rol de las empresas**

Las empresas conforman un socio ineludible de la Transición Justa e Inclusiva, tanto en la generación de trabajo decente como en la creación de empleos verdes, e incluso en la reconfiguración de aquellos puestos que deban ser transformados. Asimismo, las inversiones necesarias son demasiado significativas para el sector público, por lo que el rol del sector es también fundamental en este sentido. Para aprovechar su potencial, será imprescindible generar los incentivos y condiciones suficientes para atraer las inversiones privadas hacia proyectos bajos en carbono y socialmente sostenibles.

Es clave que el sector privado se enfoque en la reformulación de sus cadenas de suministros dado que su impacto será significativamente mayor, en volumen de emisiones, que si únicamente se dedicara a descarbonizar sus propias operaciones. Incorporar a sus proveedores y clientes no solo reducirá sus emisiones, sino que acelerará la acción climática en países donde todavía no es prioritaria en su agenda. Los sectores donde resultará prioritario enfocarse, dado que representan más del 50 por ciento de las emisiones globales, son alimentos, construcción, moda, bienes de consumo de rápido movimiento, electrónica, automotriz, servicios profesionales y transporte de bienes. Asimismo, se estima que esta adaptación no repercutirá significativamente en los costos para el consumidor final, encarando este proceso principalmente a través de la economía circular, la eficiencia energética y las fuentes renovables (World Economic Forum 2021).

Con relación a ello, se destaca el compromiso de la Argentina con las Naciones Unidas hacia la transición justa, dado que ya se encuentra en funcionamiento la Red Argentina del Pacto Global que funciona como foro de discusión y concientización para las empresas que busquen integrarse en la economía verde, busquen cumplir metas sociales/laborales y persigan el cumplimiento de los ODS en general (OIT 2020 b).

## **El rol de los jóvenes**

La pandemia de la COVID-19 ha profundizado problemas ya existentes vinculados con la integración social y económica de los jóvenes (18 a 29 años, particularmente) (OIT 2020 f). El efecto que se genera sobre los jóvenes puede resumirse en palabras de Guy Ryder: “No sólo merma su empleo y futuro profesional, sino que menoscaba en gran medida su educación y formación, y, por ende, su bienestar mental”.

Indudablemente los jóvenes ponderan la cuestión ambiental y climática, modificando sus propios hábitos de consumo y creando nuevos mercados, promoviendo un cambio de rumbo hacia una economía verde. El cambio en las modalidades



de consumo, de manera conjunta con la implementación de una economía baja en carbono, contribuirá a la lucha contra el cambio climático en la medida que se adopten políticas que promuevan el consumo y producción ambientalmente sostenible (OIT 2015).

Los jóvenes no solo son partícipes sino protagonistas de este proceso a la hora de transformar nuestra forma de producir, consumir, trasladarnos o generar energía. En consecuencia, las instancias de diálogo integral o tripartito deben incorporar a los jóvenes (OIT 2020 i). En la Argentina las organizaciones de *Fridays for Future* y Jóvenes por el Clima son algunas de las que levantan las banderas en pos de un cambio en el modelo económico. Ejemplos de esto son las movilizaciones realizadas por una ley de Cambio Climático, las iniciativas a favor de la protección de humedales, la resistencia social a la concesión de un predio en costanera norte (CABA) o contra el acuerdo entre el Gobierno nacional y su par chino para la instalación de fábricas porcinas en Argentina. Y lo mismo las declaraciones de líderes juveniles de nuestro país expresando sus preocupaciones y perspectivas sobre el proceso de transición justa y recuperación sostenible (UN CC:Learn 2020).

## 5. Consideraciones finales: ejes de políticas para fortalecer una transición justa hacia una sociedad verde y resiliente

---

Es evidente la complejidad a la que las sociedades se encuentran expuestas debido al SARS-CoV-2. Las medidas necesarias para salvaguardar las vidas de los ciudadanos han impactado en todos los países sin importar su nivel de desarrollo. No obstante, en aquellas naciones llamadas de “renta media”, que se han visto afectadas en la última década por un reordenamiento económico global que ha interrumpido su fase de crecimiento acelerado experimentado en el ciclo económico previo, su impacto ha sido superior, mientras que la disponibilidad de recursos para enfrentar la crisis más limitada.

Al mismo tiempo, esta crisis ha evidenciado como falsa la dicotomía entre salud y economía, y en consecuencia debe servir de ejemplo para superar la contraposición entre ambiente y economía, históricamente planteada, colocando a ambas dimensiones en el centro de la agenda hacia una transición justa sostenible e inclusiva.

La experiencia reciente nos interpela a imaginar una construcción colectiva. Países, niveles de gobierno y sectores de la sociedad deben lograr una articulación dinámica y efectiva que les permita ser más resilientes. En nuestra región es necesario un liderazgo político por parte del Estado con legitimidad social para enfrentar la pandemia y superar su crisis socioeconómica asociada, que permita alcanzar pactos sociales, productivos, sociales y ambientales para la era post COVID-19 (CEPAL 2020 h). Acuerdos de este tipo emanan en varios países (China, Corea del Sur y varios comprendidos en la Unión Europea) con iniciativas dirigidas principalmente a la recuperación verde y digital, con inversiones y fondos disponibles para aplicar en infraestructura, inteligencia artificial, energías renovables, movilidad sostenible, creación de empleo verde, investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Por ello, la recuperación económica pospandémica de nuestro país debe encararse sobre la base de un **acuerdo estratégico integral hacia un desarrollo sostenible** de mediano y largo plazo considerando las restricciones económicas actuales producto del reducido espacio fiscal y la limitada disponibilidad de divisas que obligan a interpretar rápidamente la nueva configuración y exigencias de los mercados internacionales.

Para encarar esta urgente transición deben construirse sistemas de información estratégica mediante los que tomar decisiones e implementar políticas públicas

más inteligentes y efectivas, configurarse ciudades más amigables, tanto social como ambientalmente, promover el desarrollo de empresas que contemplen la sustentabilidad y en consecuencia lograr una transformación masiva social que “no deje a nadie atrás”.

Como ya se ha señalado, esta reconversión deberá sostenerse en la **transformación productiva** (aprovechamiento racional de recursos naturales, revisión y optimización de procesos industriales e impulso de los servicios intensivos de conocimiento), la **transición energética** (fomento de las energías renovables, promoción de la eficiencia energética y la movilidad sostenible), la **bioeconomía** (aprovechamiento de biomasa, potenciación de cadenas de valor regionales, desarrollo de productos orgánicos y agroecológicos, impulso de las biotecnologías y revalorización industrial de la cadena forestal, entre otros) y el **turismo sostenible** (protección de ecosistemas naturales, fortalecimiento de áreas protegidas y sectores rurales, etc.). Nuestro país 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.

Asimismo, la recuperación posterior a la pandemia en materia de salud deberá contemplar todos los aprendizajes de esta experiencia y enfocarse en fortalecer estructuralmente el sistema sanitario, por ejemplo a partir de la conformación de una comisión de expertos reconocidos que determinen la necesidad y oportunidad de contar con un Sistema Nacional Integrado de Salud, apto para afrontar potenciales problemáticas y desafíos globales, definiendo mecanismos de dirección, gobernanza y operación, normativa regulatoria, forma de financiamiento en pos de asegurar la prestación universal efectiva en todo el territorio nacional y optimizar la capacidad de prestación del servicio de salud.

Todo esto debe darse en el marco de un gran acuerdo que incorpore a los trabajadores, los sindicatos y las empresas como protagonistas excluyentes de un proceso de generación de riqueza más sustentable, en paralelo a la construcción y reconversión hacia un empleo más verde, motorizado por un consumo más responsable cada vez más impulsado por los jóvenes.

Concluyendo, esta crisis otorga la posibilidad de deconstruir el contrato social a través de la configuración de un nuevo modelo de convivencia, mejorando la dinámica económica a partir de la incorporación del desarrollo sustentable como nuevo paradigma. Un paradigma que no solo nos obligue a cambiar por una necesidad urgente, como la situación climática o ambiental actual, sino que nos amplíe las posibilidades de generar valor sin comprometer a generaciones futuras o incluso actuales.

Tal como lo expusiera el presidente Alberto Fernández, primero ante el G20 y luego en el Foro Económico Mundial de Davos 2021, la educación y la protección

de los derechos humanos son la base para encarar una recuperación inclusiva, sostenible y ajustada a los objetivos climáticos asumidos. En este sentido es imprescindible disponer de financiamiento y previsibilidad, contando con el sector privado y la fuerza del trabajo como socios estratégicos y esenciales, impulsando la inversión, pero al mismo tiempo protegiendo a los sectores más vulnerables. En esa misma línea, esta recuperación debe ser acompañada por un proceso de integración regional y global, que reconfigure las relaciones de nuestro país con el mundo. El camino debe ser el de las energías renovables (incluyendo el hidrógeno verde), la electromovilidad, las industrias limpias y competitivas, de la mano de la economía del conocimiento y la tecnología 4.0. En sus propias palabras: **“El desarrollo del futuro será verde o no va a ser** (Télam 2021).

## Bibliografía

---

Álvarez C., C. Castillo, T. de Wolff, P. Gajardo, R. Lecaros, A. Osses, y B. Recabarren. 2020. *Análisis costo-efectividad de cuarentenas dinámicas activadas por diferentes indicadores para el control del COVID-19*.

Anner, M. 2020. "Abandoned? The Impact of Covid-19 on Workers and Businesses at the Bottom of Global Garment Supply Chains". *Center for Global Workers' Rights (CGWR) Research Report*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University.

Baldwin, R., y Tomiura. 2020. *The Greater Trade Collapse of 2020: Learnings from the 2008-09 Great Trade Collapse*.

Banco Mundial. 2020. *La economía en los tiempos de Covid 19*.

Bancos y Seguros. 2020. "Bonos verdes en la Argentina". <https://www.nbsbancosyseguros.com/bonos-verdes-en-la-argentina/>

Beccaria, L., y R. Maurizio. 2020. "Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron". <https://alquimiaseconomicas.com/2020/04/24/los-impactos-inmediatos-de-la-pandemia-cuando-la-diferencia-es-entre-quienes-continuan-percibiendo-ingresos-y-quienes-lo-perdieron>

Belesova, K., D. L. Heymann, y A. Haines, A. 2020. *Integrating climate action for health into covid-19 recovery plans*.

Bertranou, F., y L. Casanova. 2015. *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina: contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social*. OIT.

Banco Interamericano de desarrollo (BID). 2020. "El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe". <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-empleo-en-un-futuro-de-cero-emisiones-netas-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Bidet-Mayer, T. 2016. *L'industrie du futur : une compétition mondiale*. París: Presses des Mines.

Boletín Internacional de Investigación Sindical. 2010. *Cambio climático y trabajo: La necesidad de una transición justa*. Ginebra: OIT.

Business Style. 2020. "Salud: 5 robots que batallan contra el coronavirus". <https://gestion.pe/especial/businessstyle/innovacion/salud-5-robots-que-batallan-contra-coronavirus-noticia-1994925>

Centro de Desarrollo Sustentable (GEO). 2021. *Introducción a las Finanzas Sostenibles y Bonos Verdes*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). 2020. *Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe Un imperativo frente a los impactos del COVID-19*.

CEPAL. 2011. *La industria extractiva en América Latina y el Caribe y su relación con las minorías étnicas*.

———. 2020 a. *Coyuntura Laboral para América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

———. 2020 b. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: Nuevas proyecciones*. Santiago: CEPAL.

———. 2020. *Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*.

———. 2020. *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*.

———. 2020. *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Comportamiento del comercio durante la crisis*.

———. 2020. *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*.

———. 2020. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago.

———. 2020. "Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19. Informe especial COVID-19". [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673_es.pdf)

———. 2020. “Costa Rica presenta propuesta de Fondo para Aliviar la Economía COVID-19”. <https://www.cepal.org/es/comunicados/costa-rica-presenta-propuesta-fondo-aliviar-la-economia-covid-19>.

Cetrángolo, O., y J. Curcio. 2020. “Los programas sociales: Atender los efectos de la pandemia en Argentina en su primera etapa”. *CECE*, 1-17.

Cetrángolo, O., y A. Goldschmit. 2020. *Federalismo y fragmentación de derechos en el sistema de salud argentino*.

CIETIC. 2019. *Nuevas tecnologías digitales y trabajo: el caso de la producción agroindustrial en la argentina*.

Climate Bonds. s.f. <https://www.climatebonds.net/>

CNV. 2020. “La CNV impulsa el desarrollo de emisiones con impacto social, ambiental y sustentable”. <https://www.cnv.gov.ar/SitioWeb/Prensa/Post/1454/1454la-cnv-impulsa-el-desarrollo-de-emisiones-con-impacto-social-ambiental-y-sustentable>.

Comisión Europea. 2019. *Que es el Pacto Verde europeo*.

Coremberg, A. 2019. *La medición de la Cadena de Valor de La Bioeconomía en Argentina: Hacia una cuenta satélite*. Buenos Aires: Grupo Bioeconomía.

COSATU. 2011. “Cosatu lauds accord on green jobs”. <https://africasacountry.com/2020/02/a-green-new-deal-for-south-african-workers/>.

COSATU. 2020. “A Green New Deal for South African workers?” <https://africasacountry.com/2020/02/a-green-new-deal-for-south-african-workers/>.

CREE. 2007. “Potencia Eolo Eléctrica Estimada”. *Atlas Eólico de Argentina*.

CSI. 2021. “Encuesta Mundial 2020”. [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc\\_globalpoll\\_2020\\_es.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_globalpoll_2020_es.pdf)

Diario Oficial de la Unión Europea. 2009. *Directiva 2009/28/ce del parlamento europeo y del consejo de 23 de abril de 2009 relativa al fomento de energía procedente de fuentes renovables y porque se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE*.



El País. 2020. "Robots enfermeros, camareros y desinfectantes: tecnología para contener el coronavirus". [https://elpais.com/tecnologia/2020/02/04/actualidad/1580799904\\_475757.html](https://elpais.com/tecnologia/2020/02/04/actualidad/1580799904_475757.html)

Erbes, A., G. Gutman, P. Lavarello, y V. Robert. 2019. *Industria 4.0: oportunidades y desafíos para el desarrollo productivo de la provincia de Santa Fe*. Santiago: CEPAL.

Ernst, C., y E. L. Mourelo. 2020. *La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política*. París: OIT.

ESMAP. 2019. *Mini grids for half billion people Market Outlook and Handbook for Decision Makers*.

European Comission. 2018 a. *Our Vision for a Clean Planet for All: Economic Transition*.

———. 2018 b. *Our Vision for a Clean Planet for All: Industrial Transition*.

———. 2018 c. *Our Vision for a Clean Planet for All: Social Transition*.

Falivene Fernández, M. L., y N. Pugliese. 2020. *Informe de cambio climático 2020: dónde estamos y cómo seguimos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Sustentabilidad Sin Fronteras.

FAO. 2014. *Insignia de Los Suelos*. Roma: FAO.

———. 2015. *Agroecology to reverse soil degradation and achieve food security*.

———. 2019. *Tecnologías digitales en la agricultura y las zonas rurales*.

Ferraro, C., y S. Rojo. 2020. *Recomendaciones de política para una transición justa hacia una economía*. Buenos Aires: OIT.

FIN 24. 2011. "Cosatu lauds accord on green jobs". <https://www.news24.com/Fin24/Cosatu-lauds-accord-on-green-jobs-20111117>.

FMI. 2020. *Perspectivas de la Economía Mundial*.

France 24. 2020. "Francia se opone al acuerdo UE-Mercosur y califica la deforestación de problema 'mayor'". <https://www.france24.com/es/20200918-francia-se-opone-al-acuerdo-ue-mercosur-y-califica-la-deforestaci%C3%B3n-de-problema-mayor>.

Frankfurt School - UNEP. 2018. *Global Trends in Renewable Energy Investment*.

GBS. 2018. *Innovation in the Global Bioeconomy for Sustainable and Inclusive Transformation and Wellbeing*. GBS.

Gemelli, N. A. 2020. "Management of COVID-19 Outbreak in Argentina: The Beginning". *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 1-3.

GFN. 2020. <https://www.footprintnetwork.org/>

GIZ. 2020. *Estrategia alemana de hidrógeno*.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. 2018. *Building Back Better: Achieving resilience through stronger, faster and more inclusive post-disaster reconstruction*.

Green Economy Coalition. 2019. *Principles, priorities and pathways for inclusive green economies: Economic transformation to deliver the SDGs*.

Hanela, S., A. Duek, D. Tagliavini, y C. Gómez. 2016. *Sistematización de la normativa argentina relacionada con el control de la*. Instituto Nacional del Agua Tercer Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos.

Hanushek, E. A., y L. Woessmann. 2020. *The economic impacts of learning losses*.

ILO. 2017. "R205 - Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia". [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R205](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205).

———. 2018. *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs*. Geneva: ILO.

———. 2019. "El gobierno y la ONU presentaron una alianza para impulsar la economía verde en Argentina". [https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS\\_702207/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_702207/lang-es/index.htm).

———. 2020 a. *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*.

———. 2020 b. *Respuestas políticas nacionales*. <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang-es/index.htm#AR>.

———. 2020 c. "¿Nueva normalidad? ¡Una normalidad mejor!" [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_743462/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743462/lang-es/index.htm).

———. 2020 d. “Promoting decent employment for women through inclusive growth policies and investments in care”. [https://www.ilo.org/employment/about/news/WCMS\\_741946/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/about/news/WCMS_741946/lang--en/index.htm).

———. 2020 e. *El futuro del trabajo*. <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/fow/lang--es/index.htm>.

———. 2020 f. *Skills for a Greener Future*. [https://www.ilo.org/skills/projects/WCMS\\_706922/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_706922/lang--en/index.htm).

———. 2020 g. “Recovering from the COVID-19 crisis: What policies are needed?” [https://www.ilo.org/actrav/media-center/news/WCMS\\_746322/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/actrav/media-center/news/WCMS_746322/lang--en/index.htm).

———. 2021. “OIT: Después de una crisis sin precedentes en el mercado laboral, se espera una recuperación incierta y desigual”. [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_767037/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_767037/lang--es/index.htm).

INDEC. 2020. *Informes Técnicos Vol.4 N°181*. Buenos Aires: INDEC.

Kirchherr, J., D. Reike, y M. Hekkert. 2017. “Conceptualizing the circular economy: an analysis of 114 definitions”. *Resources, conservation and recycling*, 127, 221-232.

Le Quéré, C., Jackson, R. B., Jones, M. W., Smith, A. J., Abernethy, S., Andrew, R. M., . . . Peters, G. P. (2020). Temporary reduction in daily global CO2 emissions during the COVID-19 forced confinement. *Nature Climate Change* 10: 647-653.

Leal Filho, W., L. L. Brandli, A. Lange Salvia, L. Rayman-Bacchus, y J. Platje. 2020. “COVID-19 and the UN sustainable development goals: threat to solidarity or an opportunity?” *Sustainability* 12 (13): 5343.

Lerner, H., y C. Berg. 2015. “The concept of health in One Health and some practical implications for research and education: what is One Health?” *Infection ecology & epidemiology* 5 (1).

MAPO. 2019. “Movimiento Argentino para la Producción Orgánica”. <https://www.mapo.org.ar/produccion-organica-argentina-de-calidad-mundial-capaz-de-exportar-arroz-a-japon/>

Maurizio, R. 201). *Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?* CEPAL.

MAyDS. 2020 a. *Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

———. 2020 b. “Cambio climático: el gobierno avanza en el compromiso hacia un desarrollo ambientalmente sostenible”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cambio-climatico-el-gobierno-avanza-en-el-compromiso-hacia-un-desarrollo-ambientalmente>

———. 2020 c. “Reporte de Incendios”. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/19-dic-reporte\\_incendios\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/19-dic-reporte_incendios_.pdf)

———. 2020 d. *Definición de una ciudad sostenible*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/ciudades-sostenibles/definici%C3%B3n>

———. 2020 e. “Cabandié: ‘El momento de garantizar la transición justa hacia el desarrollo sostenible es ahora’”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cabandie-el-momento-de-garantizar-la-transicion-justa-hacia-el-desarrollo-sostenible-es>.

MECON. 2021. “Tres guías de inversión socialmente responsable abiertas a los aportes de actores del mercado, sector público y entes multilaterales”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/tres-guias-de-inversion-socialmente-responsable-abiertas-los-aportes-de-actores-del-mercado>.

Mesa, P., M. Zelaya, P. Barreda, y P. Rozenwurcel. 2020. “Más allá del cambio climático: Escenario actual y mirada prospectiva de la gestión ambiental del gobierno de la ciudad”. Buenos Aires: Centro de Estudios Metropolitanos.

Ministerio de Desarrollo Productivo. 2020. *Informe de panorama productivo*.

Ministerio de Economía. 2018. “Balance Energético Nacional” <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/hidrocarburos/balances-energeticos>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2020 a. *Definición de Transición Justa*.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2020 b. *Discurso: Una hoja de ruta para construir la nueva normalidad*.

Montt, G., y F. Fraga, F. 2018. *The future of work in a changing natural environment: Climate change, degradation and sustainability*. ILO future of work research paper series.

MREyC. 2019. *Asistencia para el fortalecimiento de gobiernos subnacionales en la identificación y análisis de los mecanismos financieros internacionales y fondos para la implementación de medidas y acciones de adaptación y mitigación al cambio climático.*

Naciones Unidas. 2012. *El futuro que queremos, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.*

Natale, O., F. Navajas, y M. Panadeiros. 2018. Descarbonización del sistema energético argentino. Algunas reflexiones. En J. Fanelli, *Desarrollo sostenible y ambiente en la Argentina. Cómo insertarnos en el mundo global.* Siglo XXI & Fundación OSDE.

Noticias ONU. 2020 a. "La pandemia de COVID-19 provoca un aumento del hambre en América Latina". <https://news.un.org/es/story/2020/07/1478081>.

Noticias ONU. 2020 b. "La cuarentena por el coronavirus mejora la calidad del aire, pero no sustituye la acción climática". <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471562>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). 2020. *COVID-19 and the low-carbon transition: Impacts and possible policy responses.*

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2009. *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo.*

———. 2015. *Directrices de la política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.* Ginebra: OIT.

———. 2017. *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.*

———. 2018. *Public employment services: Joined-up services for people facing labour market disadvantage.*

———. 2019 b. *La cadena de suministro de biodiésel en Argentina: ¿una oportunidad para el avance social?*

———. 2019. *Declaración del Centenario de la OIT Para el Futuro del Trabajo.*

———. 2020 a. *COVID-19 and the world of work Jump-starting a green recovery with more and better jobs, healthy and resilient societies.*

———. 2020 b. *Argentina. Potencial de creación de empleos verdes en un marco de transición justa*. OIT.

———. 2020 c. *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*. Ginebra: OIT.

———. 2020 d. *The contribution of social dialogue to gender equality*.

———. 2020 e. “Discurso de Guy Ryder ante la UNTREF para la Diplomatura de Relaciones Sindicales Internacionales” <https://www.youtube.com/watch?v=S93qNssFUyY&feature=youtu.be>

———. 2020 f. *Los jóvenes y la COVID-19: Efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bien estar mental*.

———. 2020 g. *COVID-19 y la situación de las trabajadoras de la salud en Argentina. Informe Técnico*.

———. 2020 h. *Protección social para los trabajadores migrantes: una respuesta necesaria a la crisis de la COVID-19*.

———. 2020 i. *Global Employment Trends for Youth 2020 Technology and the future of jobs*.

———. 2021. *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición. Estimaciones actualizadas y análisis*.

———. s.f. *Diagnóstico Laboral de la Transición Justa hacia una Economía Verde en la Argentina*.

OIT-UIA. 2020. “El futuro del trabajo en el mundo de la Industria 4.0. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para la Argentina”. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_749337.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_749337.pdf)

OMS. 2020 a. “Los servicios de salud mental se están viendo perturbados por la COVID-19 en la mayoría de los países, según un estudio de la OMS” <https://www.who.int/es/news/item/05-10-2020-covid-19-disrupting-mental-health-services-in-most-countries-who-survey>.

———. 2020 b. “Con el aumento del hambre y la persistencia de la malnutrición, el logro del hambre cero para 2030 es dudoso, advierte un informe de las Naciones Unidas” <https://www.who.int/es/news/item/13-07-2020-as-more-go-hungry-and-malnutrition-persists-achieving-zero-hunger-by-2030-in-doubt-un-report-warns>.

ONU. 2015. *Acuerdo de París*.

———. 2020 a. *A UN Framework for Immediate Socio-Economic Response to COVID-19*.

———. 2020 b. *COVID-19 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental*. ONU

———. 2020 c. *Marco de las Naciones Unidas para la respuesta y recuperación socioeconómica y ambiental al COVID-19 en Argentina*. ONU.

———. 2020 d. *United Nations Comprehensive response to COVID-19: Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better*. ONU.

———. 2020 e. *Policy Brief: COVID-19 in an Urban World*.

———. 2020 f. *Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. Resumen del presidente de la Asamblea General*.

ONU. 2021. *World Economic Situation Prospects*.

ONU Mujeres. 2020 a. *Prevención de la violencia contra las mujeres frente al Covid-19 en América Latina y el Caribe*. ONU.

ONU Mujeres. 2020 b. "Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra". <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>.

Pacto Global. 2020. *Finanzas Sostenibles y Agenda 2030: Invertir en la transformación del mundo*. Naciones Unidas.

PAGE. 2015. "South Africa" <https://www.un-page.org/South%20Africa%20country>

———. 2020. *Inventario de políticas relacionadas a la Economía Verde en Argentina*.

Parmet, W. E., y M. S. Sinha. 2020. "Covid-19—the law and limits of quarantine". *New England Journal of Medicine* 382 (15): 28.

Paz, J. 2020. *La pobreza y Desigualdad de niños, niñas y adolescentes en Argentina*. UNICEF.

Piguillem, F., y L. Shi. 2020. "The optimal COVID-19 quarantine and testing policies". *Einaudi Institute for Economics and Finance (EIEF)*, 1-38.



- PNUMA. 2019. *Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Reinhart, C. M., y R. Wells. 2010. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton university press.
- Rothan, H. A., y S. N. Byrareddy. 2020. "The epidemiology and pathogenesis of coronavirus disease (COVID-19) outbreak". *Journal of Autoimmunity*, 1-4.
- Saget, C., A. Vogt-Schilb, y T. Luu. 2020. *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: OIT y BID.
- Sanchez, A. B. 2019. *Empleos verdes, transición justa y cambio climático*. OIT.
- SAyDS. 2019 a. *Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero*. SAyDS.
- SEN. s.f. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cambio-climatico-el-gobierno-avanza-en-el-compromiso-hacia-un-desarrollo-ambientalmente>.
- SENASA. 2019. *Situación de la Producción Orgánica en la Argentina durante el 2018*. SENASA.
- Swedish Ministry of Enterprise and Innovation. 2020. *Green jobs important measure to tackle unemployment during COVID-19 crisis*.
- Télam. 2021. *El discurso completo de Alberto Fernández en Davos*. <https://www.telam.com.ar/notas/202101/542987-discurso-alberto-fernandez-foro-economico-mundial-davos.html>
- UE. 2020. "Financiación para las ciudades". [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/funding-cities\\_es](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/funding-cities_es)
- UN. 2020. "Secretary-General's address at Columbia University: "The State of the Planet" [scroll down for language versions]" <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-12-02/secretary-generals-address-columbia-university-the-state-of-the-planet-scroll-down-for-language-versions>
- UN CC, Learn. 2020. *The Green Renaissance*. Obtenido de <https://www.unclearn.org/global-projects/the-green-renaissance/>
- UN. s.f. "La función de las Naciones Unidas en la acción contra el cambio climático: Asumiendo el liderazgo para una respuesta global" <https://www.>

[un.org/es/chronicle/article/la-funcion-de-las-naciones-unidas-en-la-accion-contra-el-cambio-climatico-asumiendo-el-liderazgo](https://un.org/es/chronicle/article/la-funcion-de-las-naciones-unidas-en-la-accion-contra-el-cambio-climatico-asumiendo-el-liderazgo)

UNEP. 2020 a. "Cities - where the fight for a green recovery will be won or lost" <https://www.unep.org/news-and-stories/story/cities-where-fight-green-recovery-will-be-won-or-lost>

UNEP. 2020 b. "Electric mobility could help clean the air and boost green jobs as part of the COVID-19 recovery in Latin America and the Caribbean" <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/electric-mobility-could-help-clean-air-and-boost-green-jobs-part>

UNL. 2020. "Por qué baja el río y cómo puede cambiar el paisaje". [https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/por\\_qu%C3%A9\\_baja\\_el\\_r%C3%ADo\\_y\\_c%C3%B3mo\\_puede\\_cambiar\\_el\\_paisaje#.X96Nly2xBQI](https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/por_qu%C3%A9_baja_el_r%C3%ADo_y_c%C3%B3mo_puede_cambiar_el_paisaje#.X96Nly2xBQI)

Valverde, O. 2016. *La Transición al trabajo decente y rol de los sindicatos*.

WMO. 2019. *WMO Statement on the State of Global Climate in 2018*. WMO.

———. 2020. *WMO statment on the State of Global Climate in 2019*. WMO.

World Bank. 2020. "Planificar la recuperación económica tras la COVID-19 (coronavirus): lista de verificación de la sostenibilidad para los responsables de formular políticas" <https://blogs.worldbank.org/es/voces/planificar-la-recuperacion-economica-tras-la-COVID-19-coronavirus>.

World Economic Forum. 2020. *Resetting the Future of Work Agenda: Disruption and Renewal in a Post-COVID World*.

———. 2021. *Net-Zero Challenge: The supply chain opportunity*.

———. 2021. *The Global Risks Report 2021*.

