



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

BOLETÍN INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SINDICAL



**Una transición justa para todos:
¿el pasado puede iluminar el futuro?**

2014 / VOLUMEN 6 / NÚMERO 2

Boletín Internacional de Investigación Sindical

2014

vol. 6

núm. 2

Una transición justa para todos: ¿el pasado puede iluminar el futuro?

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015
Primera edición 2014

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

Boletín Internacional de Investigación Sindical
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2015

ISSN 2076-9865

Datos de catalogación de la OIT

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

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

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

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a ilopubs@ilo.org.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, impresión, edición electrónica y distribución.

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: DTP-CORR-WEI-SRO

Sumario

191 **Prefacio**

195 **Editorial**

211 **El sector pesquero peruano: ¿una transición hacia la sostenibilidad laboral y ambiental?**

Laura Martín Murillo, Laura Maffei y Juan Carlos Sueiro

Perú es una potencia pesquera mundial. Su industria excede los 200 000 puestos de trabajo nacionales, considerada toda la cadena de extracción, procesamiento y distribución, más una floreciente industria de la restauración basada en el pescado. Sin embargo, el sector debe emprender grandes transformaciones si quiere ser sostenible. En primer lugar, las condiciones de trabajo en esta industria todavía son, en su mayoría, deficitarias. En segundo lugar, desde un punto de vista ambiental, las características particulares de la costa peruana, la variabilidad de las reservas de pescado causadas por El Niño y las varias crisis pesqueras serias por las que ha pasado ponen de manifiesto la complejidad de la gestión del recurso pesquero peruano y la absoluta prioridad de hacerlo de una manera sostenible.

El impacto de esas crisis pesqueras en la economía en general han sido bastante fuertes, aunque el impacto sobre el empleo no ha sido lo suficientemente documentado ni debidamente evaluado por las políticas gubernamentales. Muchas de las medidas gubernamentales, muy bien sobre el papel, no cuentan con la aplicación y el control apropiados. Las medidas sociales compensatorias y las políticas activas de mercado de trabajo son insuficientes y poco sistemáticas. Los sindicatos y las organizaciones de pescadores artesanales demandan políticas industriales coherentes y sostenibles para el sector y una adecuada protección social durante la transición hacia la sostenibilidad.

PALABRAS CLAVE desarrollo de la industria pesquera / desarrollo sostenible / derechos de los trabajadores / trabajo decente / papel del OIT / Perú

243 El largo y sinuoso camino del negro al verde: décadas de cambio estructural en la cuenca del Ruhr

Béla Galgóczi

En este artículo nos referimos a la transformación que sufrió la cuenca del Ruhr a lo largo de décadas como un caso ejemplar de la gestión del cambio que la llevó de una actividad económica tradicional, basada en la industria y con uso intensivo de materias y recursos, a una economía basada en el conocimiento y fundada en un uso eficiente de los recursos.

El imperioso interrogante que deben resolver los sindicatos y que surge ante esta reestructuración necesaria es cómo gestionarla con equilibrio social, de modo que las ineludibles cargas y costos se distribuyan con justicia entre todos los actores principales. La experiencia del Ruhr también supone una lección desde el punto de vista de una «transición justa». La diversificación económica de la cuenca del Ruhr, dependiente en otro tiempo de la minería, fue gestionada activamente por el Gobierno federal y los gobiernos regionales; a su vez, los procesos de reestructuración formaron parte de una cultura de relaciones industriales marcada por la participación destacada de los trabajadores.

En el artículo se hace un seguimiento de los cambios en el empleo, las políticas estructurales e industriales implementadas, los planes sociales y el papel desempeñado por los actores principales. Las lecciones que se derivan del caso de la cuenca del Ruhr no solo revisten importancia por sus resultados o por las dificultades surgidas durante el proceso, sino también, y en mayor medida, por la forma en que este se ha materializado, con estrecha coordinación y cooperación entre las partes.

PALABRAS CLAVE cambio estructural / ajuste estructural / industrialización / industria de la información / cambio profesional / nivel regional / Alemania

271 Argumentos en favor de la fijación de precios socialmente sostenibles para los derivados del petróleo en Ghana

Mohammed Amin Adam

Cada vez tiene mayor importancia el «Marco para una transición justa» propuesto en las Conclusiones sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes de la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo; ello es reflejo de la necesidad de que las políticas de desarrollo sean sostenibles no solo desde una dimensión social, sino que además se orienten hacia la sostenibilidad ambiental. Con el consumo cada vez mayor de combustibles fósiles, que contribuyen de modo significativo a los niveles globales de emisión, muchos países, entre ellos Ghana, han dado sus primeros pasos en las reformas de las tarifas energéticas. El camino de la transición que Ghana ha recorrido desde 2001 en pos de una política tarifaria sostenible para el petróleo ha favorecido las políticas basadas en el mercado, como la eliminación de subsidios para algunos productos. No obstante, la transición también se ha visto moderada por intervenciones sociales a fin de proteger los intereses de los sectores pobres y de los trabajadores. Las políticas resultaron en cierta medida exitosas, como quedó de manifiesto en la reducción de

emisiones originadas por los vehículos de transporte, en el aumento del transporte público asequible, en la mayor cantidad de empleos decentes en las áreas de refinación, distribución y comercialización de la industria petrolera, en un mejor acceso a la atención sanitaria y en un incremento de la matriculación en las escuelas de nivel primario y del primer ciclo del nivel secundario. Sin embargo, estos éxitos se han desdibujado con el paso del tiempo a raíz del cambio en las condiciones económicas, la desigualdad creciente entre ricos y pobres y entre el norte y el sur del país, la conveniencia política y los cambios registrados en el patrón de consumo de productos derivados del petróleo. Por ende, el Gobierno debería implementar una serie de políticas que incluyan, por ejemplo, la armonización de las leyes que fijan el precio del petróleo, el respaldo del diálogo social y del tripartismo, la obtención de fondos para inversión en proyectos de energía limpia destinados a crear empleos verdes mediante los ahorros de los subsidios y mediante una propuesta de tasa de adaptación climática; asimismo, debería volver a implementar el fondo de mitigación social y mejorar la transparencia en la administración de fondos.

PALABRAS CLAVE desarrollo sostenible / combustible / producto de petróleo / fijación de precios / economía de energía / política medioambiental / política de mercado de trabajo / Ghana

303 **Lecciones extraídas de los acuerdos comerciales para la creación de políticas de transición justa**

Georgios Altintzis y Esther Busser

Los autores sostienen que los gobiernos nacionales, al igual que las instituciones y procesos de gobernanza internacional, deben intervenir con un conjunto de medidas y una planificación de políticas apropiados a fin de lograr una transición justa hacia una economía de bajo carbono. Al igual que los procesos de ajuste inducidos por la liberalización del comercio, la transición justa necesita que los gobiernos tomen medidas políticas y acciones económicas afirmativas, introduzcan exigencias pero también restricciones para eliminar las emisiones de carbono y construir la resiliencia climática. La instauración o eliminación de aranceles comerciales se asemejan a las medidas de fijación de precios del carbono, tarifas reguladas e impuestos sobre el carbono, en el sentido de que son medidas políticamente motivadas y tienen impactos económicos y distributivos asimétricos. En el artículo se pasa revista a la literatura existente acerca de los impactos sociales y sobre el empleo de la apertura comercial y se identifican políticas de compensación o de ajuste que han sido o pueden ser usadas para lidiar con tales impactos. Se analizan asimismo los efectos de las reformas comerciales en la transformación estructural y se señalan algunas políticas que facilitarían la transformación estructural y el desarrollo económico. Una transición justa hacia una economía de bajo carbono exige la implementación de políticas complementarias para aquellos trabajadores afectados por los cambios, además de la coherencia entre las políticas climáticas, comerciales e industriales, para asegurar una transformación estructural verde o sostenible que permita el avance de las economías hacia mayores niveles de valor agregado y diversificación,

así como hacia estructuras de producción limpias. La transición justa es una transformación que los gobiernos del mundo y la gobernanza global deben acelerar lo antes posible. Frente a las amenazas inminentes a la estabilidad del clima, los autores sugieren un conjunto de políticas para la transición justa hacia una economía de bajo carbono.

PALABRAS CLAVE desarrollo sostenible / acuerdos comerciales / medio ambiente / cambio climático / liberalización del mercado / seguridad de empleo

333 La evolución de la gobernanza de los riesgos industriales hacia una transición más justa. El caso de Dunkerque (Francia)

Antoine Le Blanc e Irénée Zwarterook

Desde la catástrofe de AZF, en 2001, la prevención de los riesgos industriales en Francia ha sufrido cambios que sientan las bases para una transición justa para los sistemas industriales locales. De hecho, desde 2003 la ley prevé la obligación para las industrias que comportan riesgos de establecer Planes de Prevención de los Riesgos Tecnológicos (PPRT). Los PPRT son instrumentos de urbanismo que deben ser realizados mediante la concertación en el seno de estructuras específicas. Nuestro estudio en Dunkerque, territorio densamente industrializado del norte de Francia, muestra que los diferentes actores implicados en la concertación deben revelarse especialmente inventivos para poder aplicar la ley y los perímetros de seguridad previstos en los PPRT, en cada caso, sin poner en peligro el desarrollo social y económico del territorio. Al final, paradójicamente, este marco de gobernanza más rígido, y centrado en la gestión de los riesgos, parece llevar a la preservación del sistema industrial local de forma más general, al hacerlo evolucionar hacia mayores grados de justicia y equidad, dando más importancia a la seguridad y al bienestar de los vecinos e involucrando más a la población. El sistema, más abierto a diferentes actores, descansa sobre la información compartida y la concertación, correspondiendo ese desplazamiento en la gobernanza a una búsqueda de resiliencia territorial. A pesar de las numerosas críticas y de los obstáculos reales encontrados, tal proceso parece contener las bases de una transición justa real, puesto que hace evolucionar el sistema industrial local, pero preservándolo no solo desde un punto de vista económico, sino también en el plano social y ambiental.

PALABRAS CLAVE desarrollo industrial / concertación / desarrollo sostenible / gestión de riesgos / transición justa / Francia

Prefacio

Maria Helena André

Directora, Oficina de Actividades para los Trabajadores

El desarrollo sostenible y el cambio climático son temas de la más alta importancia, y 2015 será un año de definiciones para la comunidad global. Está previsto que en septiembre de este año la Asamblea General de las Naciones Unidas adopte su nueva agenda mundial para el desarrollo, que sucederá a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Diferentemente de los ODM, los nuevos objetivos abarcarán a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, durante los próximos quince años. Se espera que para 2030 podamos acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo al mismo tiempo el planeta¹.

En lo concerniente al cambio climático, la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que celebrará sus sesiones en París en diciembre próximo, puede ser considerada un momento decisivo ya que definirá un enfoque común para hacer frente a las ominosas consecuencias del calentamiento global.

Valga recordar que este reto climático no podrá ser postergado hasta que hayamos encaminado otros problemas tales como el desempleo, la pobreza o la desigualdad. La inacción en esta área solo redundará en la exacerbación del resto de los problemas. De hecho, sus consecuencias sobre la temperatura media, las precipitaciones o los niveles del mar amenazarán la subsistencia de cientos de millones de personas e impondrá costos crecientes a nuestras sociedades si no se hace nada para revertir el proceso. Los costos económicos de la inacción han sido estimados en una cifra entre el 5 y el 20 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial hacia 2050. Y son las personas más pobres de las regiones igualmente más pobres del mundo las que de hecho sufrirán probablemente las peores consecuencias, a pesar de que son quienes menos han contribuido a la generación del problema.

1. Véase <www.un.org/es/millenniumgoals/> [consulta: 27/03/15].

El fracaso desde Copenhague –es decir, desde diciembre de 2009 cuando se celebró en esa ciudad la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas– para generar un compromiso significativo por parte de los gobiernos, pese al consenso relativamente amplio que existe sobre esta perspectiva en sí, ilustra las dificultades políticas inherentes a la hora de tratar de una amenaza cuyas consecuencias no son del todo inmediatas (o al menos todavía son más bien difusas) y que afectan a las personas de forma desigual. Las mismas políticas que tienen el potencial de frenar el problema (por ejemplo, el objetivo de que el incremento de la temperatura media de la superficie del mundo no supere los 2 grados centígrados) conllevan una ambiciosa y costosa transición que abandone una economía intensiva en carbono, e impondrán costos a nuestras sociedades. Es cada vez más evidente que la única forma de alcanzar el tipo de compromiso necesario para efectivamente lidiar con este reto es crear un consenso mundial que comprometa a todas las partes interesadas. Un consenso tal emergerá únicamente si existe una distribución justa de las responsabilidades en esta batalla por mantener el planeta habitable para los seres humanos.

Si se afirma que la inacción no es una opción, se puede inferir que, no obstante las dificultades, existe una luz de esperanza para esta historia. La transición hacia un futuro más verde, de ser bien gestionada, puede en efecto conducir hacia un programa de inversión masiva en energía renovable y en prácticas de producción sostenibles. Un programa como ese, tal como lo ha documentado la Confederación Sindical Internacional (CSI), no solo generaría nuevos empleos, sino que presenta el potencial de permitir un mayor acceso a la energía para millones de personas que en la actualidad son los desposeídos de la sociedad. El movimiento sindical debe estar al frente de este debate mundial si quiere tener incidencia sobre él.

El mundo del trabajo y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tienen una crucial contribución que hacer en esta área. En 2013 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 102.^a reunión las «Conclusiones relativas al logro del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible», que constituyen un hito, en el sentido de que proporcionan un consenso tripartito sobre la noción de una «transición justa para todos», definiendo las áreas de política necesarias para un planteamiento lo suficientemente abarcador para lidiar por el desarrollo sostenible en general y contra el cambio climático en particular. Algo que es central para el desarrollo de políticas de una transición justa para todos es el diálogo social, porque solo a partir de él se puede alcanzar y mantener un consenso político aceptable. También en este punto la OIT y sus mandantes tienen una amplia experiencia que compartir.

Si bien la transición hacia un desarrollo económico sostenible representa un cuestionamiento novedoso en términos de política, seguramente no se trata de la primera situación de reestructuración económica que hemos afrontado. De hecho, la historia de los dos últimos siglos no ha sido más que

un ciclo constante de industrias que nacen y mueren a causa, a veces, de cambios tecnológicos (por ejemplo, la revolución industrial) y, a veces, de cambios en las políticas (como la liberalización del comercio). Aunque las consecuencias sociales de esas reestructuraciones no constituían inicialmente un tema en discusión, el movimiento sindical logró en muchos países darles reconocimiento y que sean tratadas mediante una serie de políticas económicas y sociales de mitigación. Entre las prácticas positivas desarrolladas en ese sentido, se destacan los planes sociales producto de acuerdos, como las regulaciones sobre los despidos masivos, las medidas de capacitación y protección social y los programas de diversificación económica, por nombrar algunos. Si esos paquetes de políticas han cumplido o no su cometido es un interrogante que permanece en gran medida sin respuesta y que constituye el tema principal de este número del *Boletín Internacional de Investigación Sindical*.

El motivo central subyacente es precisamente examinar casos específicos de las reestructuraciones industriales mediante el prisma del marco de la transición justa, con el objetivo de informar, de brindar instrumentos para el desarrollo de un enfoque de la OIT sobre las dificultades de la transición justa para todos, un planteamiento que a su vez se extenderá a los mandantes de todo el mundo. El próximo paso en este proceso será un encuentro de expertos acordado por iniciativa del Consejo de Administración de la OIT.

Finalmente, quisiera aprovechar la oportunidad para agradecer personalmente a todos los que han colaborado en esta edición del *Boletín*, al igual que a nuestros colegas del Programa Empleos Verdes de la OIT y de la Confederación Sindical Internacional (CSI) que han ayudado con sugerencias y han participado en la redacción de este número.

Editorial

Una transición justa para todos: ¿el pasado puede iluminar el futuro?

Comité editorial

En su 102.^a reunión la Conferencia Internacional del Trabajo de 2013 adoptó las *Conclusiones relativas al logro del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible* (OIT, 2013a), en lo sucesivo denominadas Conclusiones. Estas Conclusiones presentan una visión común para la búsqueda del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible. Reconociendo tanto las oportunidades para la creación de trabajo decente que pueden existir en la transición hacia economías social y ambientalmente sostenibles como los retos que representan, las Conclusiones destacan el papel esencial de los gobiernos, empleadores y trabajadores como agentes del cambio, individual y colectivamente.

Las Conclusiones ofrecen, asimismo, principios orientadores para la ecologización de las economías, las empresas y los empleos, al igual que un marco básico de políticas para enfrentar las dificultades en asegurar una «transición justa para todos», incluidas nueve áreas clave de política y los dispositivos institucionales. Además de orientaciones particulares para los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores, se encuentran también directrices para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto de la investigación, la participación en diferentes ámbitos y el desarrollo de capacidades.

Es sabido que el mundo ha experimentado muchas reestructuraciones y transiciones importantes en el pasado. Esto es especialmente cierto para los últimos dos siglos, cuando el proceso de desarrollo económico cambió con frecuencia la forma de trabajar y vivir de las personas. Dichas reestructuraciones trajeron casi siempre mejores condiciones de vida y de trabajo; no obstante, los procesos de transición en sí fueron a menudo desgarradores y crueles para las personas y comunidades afectadas.

Uno de los ejemplos que recordamos cuando se habla de transiciones pasadas es el de la Revolución Industrial, que empezó en Gran Bretaña en el siglo XVIII y se extendió a otras partes del mundo. Esa fue una transición de dimensiones enormes, de una economía agraria y artesanal a una dominada por la industria y la fabricación mecánica. La transición significó la creación

y eliminación de cientos de oficios, el desplazamiento de la población rural hacia los suburbios de las ciudades y la reorganización de la vida humana de forma tal que pudiera adaptarse a las necesidades de las líneas de producción. El costo pagado por las generaciones que construyeron la revolución –en términos de pérdidas de vida y de salud– todavía ejerce influencia sobre las percepciones que la clase trabajadora puede tener acerca de los cambios en el conjunto de la economía.

Las grandes transformaciones estructurales recientes han sido provocadas por la globalización impulsada en gran medida por la liberalización de los flujos financieros y comerciales. Si bien esa globalización ha facilitado la transferencia de tecnología y contribuido a la eficiencia en la producción comportando mayores réditos corporativos, sus consecuencias económicas y sociales dependen ampliamente de la forma como los países se han integrado a la economía mundial. En algunos, las oportunidades de empleo de alta productividad se han expandido y el cambio estructural ha contribuido al crecimiento general; en otros, la globalización no parece haber promovido el tipo deseable de cambio estructural. El trabajo se ha desplazado en la dirección contraria, desde actividades más productivas hacia actividades menos productivas, acarreando, sobre todo, la informalidad (Bacchetta y Jansen, 2011).

La transición hacia la sostenibilidad ya es identificada por los investigadores como portadora de retos para los mercados laborales. Adicionalmente, en el marco de la investigación realizada por el Programa de la OIT Empleos

Elementos de las Conclusiones

Objetivos generales	ERRADICACIÓN DE LA POBREZA	
	DESARROLLO SOSTENIBLE Económico/Social/Ambiental	
△ Pilares fundamentales		
La Agenda de Trabajo Decente debe estar en el centro de las políticas	MARCO DE POLÍTICAS PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA	
	AGENDA DE TRABAJO DECENTE Derechos/Empleos/Protección Social/Diálogo Social + Género	◁ 1. Políticas macroeconómicas y de crecimiento 2. Políticas industriales y sectoriales 3. Políticas relativas a las empresas 4. Desarrollo de competencias 5. Seguridad y salud en el trabajo 6. Protección social 7. Políticas activas de mercado de trabajo 8. Derechos 9. Diálogo social y tripartismo

PRINCIPIOS. Uso del diálogo social/respeto de los principios fundamentales y derechos en el trabajo/ importancia de las especificidades de género/disposiciones para un ambiente adecuado para las empresas, los trabajadores, los inversores y los consumidores/disposición para un marco de transición justa/no existe una receta única/cooperación internacional entre países

Verdes (PNUMA, OIT, OIE y CSI, 2008, y OIT, 2012), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2011, pág. 21) declara que «como cualquier otra transformación económica importante, la transición hacia el crecimiento verde tendrá efectos significativos sobre el empleo. Nuevas funciones serán creadas, algunas serán amenazadas y otras tendrán que ser reasignadas de sectores grises a sectores verdes». Dicho esto, vale recordar que el modelo económico actual ya es en sí una fuente de grandes dificultades económicas y sociales, por lo que esta transición tiene el potencial de mejorar el desempeño social general de la economía, dado que puede garantizar no solo un resultado positivo para las personas y el planeta, sino también un proceso justo para llegar hasta allí. Entender cómo esos procesos han funcionado nos ayuda a evitar los errores del pasado y consolidar las experiencias que han sido exitosas.

Esto se hace necesario también en la medida en que la transición hacia una economía sostenible es, de alguna manera, diferente de las anteriores. Para empezar, depende en esencia de las acciones voluntarias de la gente, y es guiada por políticas públicas. Además, es del tipo que comporta costos en el corto plazo para obtener ganancias que solo serán más evidentes en el futuro. Esto crea un dilema para los responsables de la formulación de políticas. ¿Cómo lidiar con las personas que soportarán los costos directos de los cambios, de la eliminación progresiva de algunas actividades? ¿Cómo crear un ambiente económico que no penalice a aquellos que aprovechan las oportunidades (o asumen los riesgos) de optar por prácticas económicas más sostenibles?

Los imperativos de responder al problema ambiental y, al mismo tiempo, convencer políticamente crean un escenario bastante poco familiar: un escenario en el que la necesidad de construir consensos políticos amplios para superar el partidismo político será mayor que nunca. Para los gobiernos democráticos la forma de lograrlo será probablemente comprometer a los aliados sociales y a la sociedad civil para discutir las participaciones iniciales, los costos anticipados, y ayudar a asegurar que la carga del proceso de transición sea distribuida de forma justa. Es allí donde la «transición justa para todos» deviene tan importante para lograr un mundo sostenible.

Aunque es cierto que cada país enfrentará su conjunto propio de dificultades, los componentes del marco de la «transición justa para todos» pueden proveer la columna vertebral de una estrategia común de política pública, una metodología para reunir a las partes interesadas alrededor de una mesa y discutir del futuro.

Una primera tarea en el sentido de desarrollar un enfoque como este es claramente la de extraer las lecciones de las transiciones pasadas: identificar las buenas prácticas allí donde existieron y aprender de los errores cometidos. Esa fue la razón por la que los participantes en la Conferencia de 2013 instaron a la OIT a convocar una reunión tripartita de expertos sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes que elaborara una orientación sobre los puntos vinculados a la ecologización de las economías, los empleos verdes y una transición justa para todos.

Este número del *Boletín Internacional de Investigación Sindical* pretende ser una contribución a esta discusión y extraer lecciones de algunas experiencias de transición, con el objetivo de analizar cómo fueron dirigidos en el pasado tales procesos y cómo se debería lidiar con las futuras transiciones de una manera justa. Todas las experiencias tratadas se refieren a uno o más elementos destacados por las Conclusiones de la Conferencia como parte del marco de la transición justa, y ofrecen una justificación racional y sólida para el uso de esas políticas en el contexto de la transición hacia la sostenibilidad.

En el primer artículo, Béla Galgóczi nos presenta una de las más ambiciosas transformaciones territoriales de la historia económica contemporánea, la ocurrida en la cuenca del Ruhr. Su alcance y duración en el tiempo hacen de esa experiencia no solo algo único, sino también inspirador cuando se trata de imaginar de qué formas otras regiones del mundo se podrían transformar. Políticas nacionales, regionales y locales coordinadas, activas políticas de reciclaje y capacitación laborales, sistemas de protección social (jubilaciones voluntarias y compensaciones por pérdida de ingresos, subvenciones salariales para la reintegración de los desempleados y los amenazados por el desempleo), cogestión con empleadores y sindicatos en un papel central –y responsable–, y la lista continúa: este ejemplo nos muestra los retos que nos esperan, pero también deja claro que es, de hecho, posible transformar un territorio y preservar el medio ambiente al tiempo que se desarrollan el empleo y la economía.

Georgios Altintzis y Esther Busser exploran las experiencias que podrían ser extraídas de varios decenios de liberalización del comercio y las herramientas que han sido (o deberían haber sido) usadas para amortiguar las consecuencias sobre el empleo u otras secuelas sociales de ese proceso. Los autores ponen de manifiesto que los países se tendrían que haber preparado mediante evaluaciones de impacto sobre el empleo para una reasignación más suave de los puestos de trabajo y una asistencia más apropiada a los trabajadores de sectores que enfrentarían la necesidad de despidos. La falta de diálogo y democracia social también es mencionada como un elemento que impide potenciales efectos positivos. La existencia de cláusulas laborales en los tratados de comercio es resaltada como un instrumento valioso –que podría ser extrapolado hacia medidas ambientales–, al igual que la protección social y otras políticas activas de mercado laboral, como los procesos de capacitación. El texto destaca asimismo la serie de dificultades planteadas por los tratados de comercio para la política industrial, elemento que podría ser de interés en el contexto de una transición hacia una economía sostenible.

El artículo de Laura Martín Murillo, Laura Maffei y Juan Carlos Sueiro nos pone en contacto con otra realidad: el efecto diferenciado de las políticas dirigidas a preservar recursos naturales (en este caso, los recursos pesqueros) sobre las empresas grandes y pequeñas, y sobre los trabajadores. A partir del análisis queda claro que aquellos con suficiente capacidad de acceder a las tecnologías modernas y al capital sobreviven sin mayores dificultades a la regulación, mientras que sin que se tomen medidas políticas proactivas para apoyar

a las pequeñas y medianas empresas y a sus trabajadores, este grupo no será capaz de adaptarse a las nuevas reglas. Los autores subrayan la importancia de algunas políticas de transición llevadas a cabo, como los incentivos para el reciclaje y reconversión de los pescadores, el apoyo al desarrollo y promoción de las pequeñas y medianas empresas y la jubilación anticipada. Sin embargo, su atención restringida a los pescadores, sin estipular disposiciones de apoyo para otras partes cruciales de la cadena de suministro de la pesquería, ha puesto a cientos de pequeñas empresas y a miles de trabajadores en una situación sumamente precaria. También se destaca la importancia de integrar estos programas de transición centrados en sistemas más amplios de formalización. El artículo muestra, además, el vínculo entre cada una de las recomendaciones de las Conclusiones de la Conferencia para un marco de transición justa y su pertinencia para el éxito de una transición justa para el sector pesquero en el Perú.

En su artículo sobre la reforma de los subsidios a los combustibles fósiles en Ghana, Mohammed Amin Adam nos muestra otra vertiente de la transición hacia la sostenibilidad, que es la de la necesidad de lidiar con los efectos distributivos, en particular en los hogares pobres, y evalúa la pertinencia del marco de la transición justa en este contexto. El ejemplo ghanés muestra que, pese al conocido hecho de que no son los más pobres los que se benefician de los subsidios a los derivados de petróleo, las consecuencias en sus ingresos resultantes de los aumentos y la volatilidad de los precios son importantes, y así también los costos políticos de implementar las reformas. Las políticas de transición como las aplicadas en Ghana nos brindan pistas sobre el camino a seguir en otras transiciones. Entre ellas se encuentran la reasignación de los recursos antes utilizados en los subsidios para el fortalecimiento de las políticas sociales del país, tales como la eliminación de las tasas para asistir a la escuela primaria y secundaria a partir de la introducción de la asignación por alumno (lo que elevó a casi el 100 por ciento de matrícula en la escuela primaria y jardín de infantes), la asignación de fondos adicionales a la atención primaria de la salud en las áreas más pobres, la implementación completa del sistema nacional de seguro social, la expansión del transporte público con precios máximos para su promoción, un aumento en el salario mínimo y, finalmente, un incremento de los fondos para la instalación de red eléctrica rural. El texto también resalta el papel clave de la evaluación del impacto social de las medidas de política en marcha. Todas esas políticas pueden ser entendidas como totalmente alineadas con el marco de transición justa. El autor aclara, empero, que el proceso podría haber tenido mejores resultados en los campos social y económico si los efectos sociales hubieran sido revisados con mayor regularidad y si el diálogo y la consulta sociales hubieran sido más consistentes.

Finalmente, Antoine Le Blanc e Irénée Zwarterook nos ponen en contacto con las herramientas potenciales que podrían ser usadas para la transición en el ámbito local, y nos ayudan a extraer lecciones de los mecanismos de participación creados en Dunkerque, una región del norte de Francia históricamente caracterizada por una gran densidad industrial, como resultado

de planes de reducción de riesgos. Estos autores detallan los medios por los cuales las responsabilidades normalmente asignadas a los Estados cuando se trata de la gestión de riesgos han evolucionado para incorporar a otros actores, como las empresas, los sindicatos y otras asociaciones, permitiendo una mejor apropiación de la estrategia, al igual que un mejor equilibrio entre los diferentes –y a veces contradictorios– intereses en la comunidad. Si las distintas instancias de participación todavía están por ser implementadas, la calidad de la toma de decisión resultante de una gobernanza más democrática de la transformación territorial es indudable. En este sentido, el proceso debe ser perfeccionado y tanto los gobiernos como las empresas tienen que permitir una mayor participación en las decisiones por parte de los sindicatos y de la sociedad civil.

Cómo el marco de políticas de la OIT puede lograr el cambio

Se pueden sacar lecciones para cada una de las áreas individuales de política que constituyen el marco de transición justa, pero también para cumplir con la necesidad de posicionamientos coherentes y multidimensionales. El reto, creemos, está en tratar las áreas de manera holística. Tal como lo define el Informe V, quinto punto del orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2013: «Una economía más ecológica y unos buenos resultados en materia de mercado de trabajo y desarrollo social pueden reforzarse mutuamente, pero dicha correspondencia no es automática; dependerá de que se adopten las políticas adecuadas y de que las instituciones sean capaces de ponerlas en práctica» (OIT, 2013b, párrafo 274).

Juntamente con los mandatos de la OIT y los instrumentos existentes, el marco de políticas de la Organización sobre la transición justa tiene un enorme potencial para dar nuevo rumbo a la transición hacia un futuro en el que hayamos alcanzado un desarrollo sostenible. Son tres los elementos clave para que esto se verifique: el primero es el acento puesto en el empleo y el trabajo decente; el segundo es el enfoque de coherencia de política de la OIT; y el tercero es su metodología, en términos de un modelo de intervención para guiar la transición hacia una economía verde.

El empleo y el trabajo decente

Cuando observamos los marcos de desarrollo sostenible establecidos por la OIT, la atención puesta en el empleo y en el trabajo decente resulta evidente, pues forma parte del mandato de la Organización. Comparado con otros marcos, este debería resultar ventajoso, en la medida en que no puede haber

desarrollo sostenible sin empleo y trabajo decente. Defender los medios de subsistencia de las personas es un prerrequisito para cualquier otro desarrollo subsiguiente y es un objetivo que debería ser fundamental. Las Conclusiones de la Conferencia de 2013, de hecho, subrayan que el trabajo decente debe estar en el centro de las políticas.

El trabajo y la promoción realizados por la OIT y sus mandantes para asegurar que en las negociaciones ambientales se considere la importancia del mundo del trabajo, y en particular la necesidad de vincular el trabajo decente con los logros de la protección medioambiental y, al mismo tiempo, continuar insistiendo en las discusiones de la OIT sobre la importancia de la transformación de todos los empleos para responder a ese reto, muestran el potencial de una acción verdaderamente coherente. Desde 2010 el reconocimiento por parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de la importancia de este vínculo, y la perspectiva de que sea reconocido como parte del futuro acuerdo climático de París de finales de 2015, pone de manifiesto el creciente entendimiento por parte de los gobiernos de la necesidad de sostener una visión inclusiva del cambio climático. Esto solo se puede hacer si la OIT y sus mandantes se dotan de los instrumentos necesarios para hacer realidad estos objetivos.

En la 19.^a Conferencia de las Partes (COP-19) de la CMNUCC en Varsovia, en diciembre de 2013, se invitó a las Partes a iniciar o intensificar los preparativos locales para elaborar sus contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC) y para comunicarlas con bastante anticipación a la COP-21 (hacia el primer trimestre de 2015, para facilitar que las Partes estén preparadas), de forma que se favorezca la claridad, la transparencia y la comprensión de las citadas contribuciones. La COP-19 también decidió solicitar a los países desarrollados Partes, a las entidades operadoras del mecanismo financiero y a toda organización en condiciones de hacerlo que brinden apoyo a los países en desarrollo Partes para que inicien o intensifiquen los preparativos para sus INDC.

Como respuesta a tal solicitud de la COP, la Organización Internacional del Trabajo ha ofrecido apoyo a las Partes interesadas para mejorar su comprensión y evaluar las implicaciones sobre el mercado laboral de sus INDC a través de instrumentos de evaluación y facilitando el diálogo tripartito sobre las INDC.

La coherencia de las políticas

Pese a los repetidos llamamientos en favor de un marco de política coherente para el desarrollo sostenible, hasta ahora el arbitraje entre los objetivos en conflicto de crecimiento económico, justicia social y equilibrio ecológico ha tendido a favorecer al primer objetivo, que se reduce a menudo a facilitar las ganancias corporativas.

En el ámbito internacional muchas organizaciones y foros internacionales han promovido la necesidad de una mayor coherencia política. Tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS) destacaron la importancia de asumir una «estrategia holística e intersectorial» para implementar el desarrollo sostenible. Una serie de Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM) también contienen esas referencias. El artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) estipula en este sentido: «Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían [...] estar integradas en los programas nacionales de desarrollo» (PNUMA, 2009, pág. 10).

Cuando se trata de la integración de la política social, la OIT siempre ha estado a la vanguardia, particularmente en los tiempos recientes, con su Agenda de Trabajo Decente y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa. La OIT ha hecho asimismo numerosas recomendaciones a este respecto, y su estructura tripartita y enfoque participativo pueden ofrecer varios ejemplos de cómo lidiar mejor con los retos para la coherencia de las políticas tanto nacional como internacionalmente. Así, los Programas Nacionales de Trabajo Decente (PNTD) constituyen un medio importante para poner en práctica estas políticas tanto a escala nacional como de las Naciones Unidas. El compromiso de la OIT con otros organismos de las Naciones Unidas mediante los PNTD contribuye a la «unidad de acción».

La coherencia de políticas hace referencia tanto al contenido de las políticas como a los instrumentos y procesos adecuados de gobernanza que son necesarios para obtener resultados integrados; por ejemplo, se preocupa por el objetivo y por los medios de la formulación de políticas. De acuerdo a las directrices de las Naciones Unidas y la OCDE, dos propósitos clave de desarrollo sostenible son en primer lugar revisar las políticas, planes y estrategias económicas, sectoriales y ambientales existentes, desde una perspectiva de integración de políticas de largo plazo, y en segundo lugar modificar y fortalecer las estructuras institucionales, competencias, capacidades y procedimientos políticos nacionales, de forma tal que contribuyan a la integración de las cuestiones sociales, económicas y medioambientales en el proceso de toma de decisiones (Berger y Steurer, 2009).

El marco de transición justa para todos de la OIT brinda orientaciones sobre los dispositivos institucionales y el papel de los gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores. Como se indica en el párrafo 16, *b*), de las Conclusiones: «[Los gobiernos deberían] promover disposiciones institucionales eficaces que garanticen la coherencia entre todas las políticas pertinentes, así como la consulta y la participación de todos los interesados directos con miras a la formulación y aplicación de políticas en los planos local, nacional, regional e internacional» (OIT, 2013a).

El marco de la OIT provee además una lista de verificación de áreas de política que deberían considerarse en la transición hacia una economía de

bajo carbono. En este caso, las normas pertinentes de la OIT ofrecen puntos de referencia que sirven para preparar una respuesta política adecuada.

Además del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el conjunto de normas de la OIT debería incluir además los convenios y recomendaciones sobre la consulta tripartita, la formación profesional, los salarios y el servicio del empleo, por nombrar algunos. Las normas específicas sobre ciertos sectores también resultan de interés (Olsen, 2010). El artículo sobre el sector pesquero peruano (Martín Murillo, Maffei y Sueiro), por ejemplo, menciona el llamamiento de los sindicatos de pescadores sobre la importancia de ratificar el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), que podría mejorar las condiciones de trabajo a la vez que tendería al logro de prácticas pesqueras sostenibles. Altintzis y Busser también consideran el punto de la inclusión de disposiciones sobre normas laborales. Asegurando el fortalecimiento de la negociación colectiva y de los derechos sindicales, estas normas ofrecen a los trabajadores la posibilidad de ser actores de la transformación económica que tendrá lugar y garantizan que eso no ocurra a expensas de las condiciones de trabajo, de la salud y la seguridad en el trabajo o de los beneficios sociales.

Si pensamos en la participación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones referente a las políticas que afectan a sus lugares de trabajo o al mercado laboral en general, los convenios de la OIT proporcionan valiosas orientaciones legales. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), son pilares fundamentales para la participación en la toma de decisiones. A menos que sus principios sean respetados en la legislación y en la práctica, no podrá haber procesos de toma de decisión democrática sobre las políticas de transición justa.

Como se mencionó anteriormente, la consulta y participación de todas las partes interesadas relevantes para la formulación e implementación de políticas a escala local, nacional, regional e internacional es crucial para la coherencia de políticas. En la próxima sección se destaca la importancia del diálogo social en el modelo de intervención de la OIT.

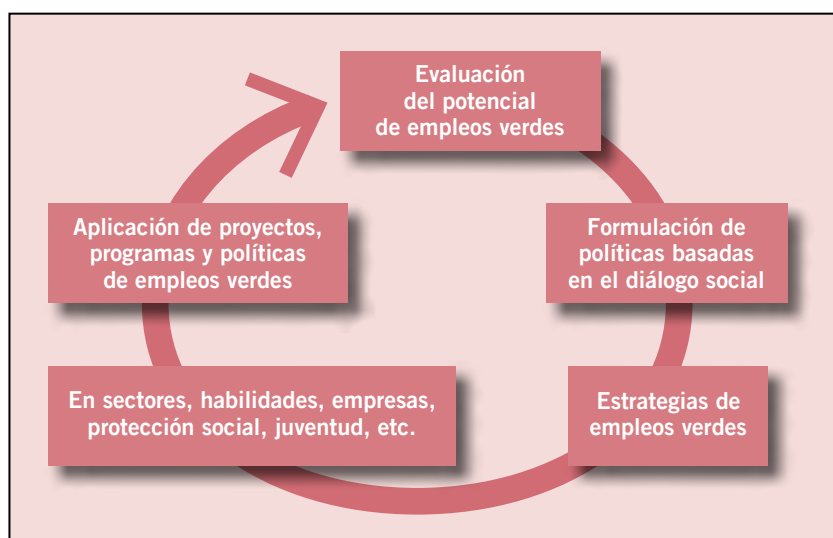
El modelo de intervención de la OIT

El marco de la OIT provee más que una simple lista de verificación de áreas de política e instrumentos normativos útiles: ofrece una metodología para hacer frente a esta cuestión. El Programa Empleos Verdes de la OIT apoya las estrategias nacionales que buscan explotar el potencial de empleo de la economía verde. Lo hace incrementando la coherencia entre las políticas económicas, medioambientales y sociales mediante iniciativas de incidencia y creación de capacidad, estudios y evaluaciones, asesoría de política,

planificación estratégica e implementación de proyectos piloto en varios sectores económicos. Todas esas actividades son parte de un ciclo de política coherente que debería guiar a los países desde la fase de diagnóstico inicial hasta la implementación y evaluación de políticas, proyectos y estrategias. La presentación de una demanda por parte del gobierno es una condición en ese punto, y la planificación completa de la política es conducida mediante el diálogo social con las organizaciones de empleadores y trabajadores y otras partes interesadas.

Para promover la creación de empleos verdes a escala nacional, subnacional y local, el Programa Empleos Verdes de la OIT utiliza diferentes medios de acción y propone un planteamiento de cuatro pasos (OIT, 2015):

1. Investigación nacional y sectorial del potencial para la creación de empleos verdes.
2. Asesoramiento político, basado en los resultados de la investigación para conectar mejor las políticas medioambientales y laborales.
3. Creación de capacidades y formación para los mandantes, con el objetivo de facilitar y mejorar el diálogo social y asegurar su plena participación en los debates políticos pertinentes y estrategias nacionales.
4. Proyectos piloto sectoriales y locales sobre iniciativas empresariales y negocios verdes, formación profesional, infraestructura con alto coeficiente de empleo, y otros.



Fuente: OIT, 2015.

Evaluaciones

Uno de los ingredientes clave para un proceso de formulación de políticas exitoso es realizar estimaciones previas del impacto esperado de algunas medidas específicas de política de ecologización. Esto permite a los responsables de la formulación de políticas ser conscientes por un lado del vínculo entre los temas y políticas ambientales y por el otro de los efectos sobre los grupos y objetivos sociales, incluidas la creación de empleo y la generación y distribución de ingreso. Idealmente, este tipo de análisis sería usado para priorizar opciones de política. Estos cambios pueden ser previstos con el objetivo de que la transición pueda ser dirigida sin sobresaltos y resultar, posiblemente, más justa (OIT, 2013b).

Como bien observan Altintzis y Busser, la Confederación Sindical Internacional (CSI) ha demandado reiteradamente estimaciones previas del impacto sobre el empleo de los tratados comerciales, para prever las secuelas de las propuestas de liberalización del comercio sobre la cantidad y la calidad del empleo en los países afectados. El objetivo de estas evaluaciones es doble: por una parte, preparar mejor y defender las medidas y políticas compensatorias para aquellos trabajadores que perderán sus empleos y necesitarán ser reciclados o relocalizados; por otra parte, permitir a los negociadores comerciales que ajusten las propuestas por medio de la inclusión de períodos de implementación más largos, exenciones o salvaguardias para sectores específicos o mayor flexibilidad para responder a las necesidades de desarrollo.

El artículo sobre las subvenciones al precio del petróleo en Ghana (Adam) también destaca la importancia de las evaluaciones y se refiere a la realización del Gobierno de ese país de una evaluación del impacto social y sobre la pobreza para los productos derivados de petróleo entre 2003 y 2004 con el objetivo de establecer los efectos potenciales de la desregulación de los precios del petróleo. El Gobierno estimó que los subsidios a los precios del petróleo en el país no estaban efectivamente beneficiando a los pobres; así pues, decidió aumentar los precios de los derivados de petróleo para que esto se reflejara en los precios internacionales. Consecuentemente, en febrero de 2005 los subsidios fueron eliminados de los productos principales, y los precios aumentaron en un 50 por ciento. El Gobierno introdujo asimismo algunas medidas para amortiguar los efectos de la supresión de los subsidios sobre los sectores más pobres. El artículo resalta además la oportunidad de revisar y efectuar nuevas evaluaciones de las políticas cuando no responden a lo esperado, con el objetivo de desarrollar nuevas estrategias.

La necesidad de contar con información disponible para llevar a cabo las evaluaciones, medidas de seguimiento y revisiones también se destaca en el artículo sobre el sector pesquero en el Perú (Martín Murillo, Maffei y Sueiro). El texto condena el hecho de que los datos sobre el empleo estén completamente ausentes de las leyes, medidas y de la mayoría de las investigaciones referidas a la pesca en el Perú, dificultando sobremedida el análisis de las políticas y sus secuelas. Las políticas también deben ser supervisadas.

No se realiza un efectivo seguimiento de las medidas adoptadas, ni tampoco existen evaluaciones disponibles. Las medidas existentes no han podido ser evaluadas hasta este momento dada la falta de información sistemática. Los autores afirman que la ausencia de un seguimiento institucional y una investigación sobre temas relacionados con el empleo impiden la evaluación de impacto de las políticas. Por ejemplo, la información sobre las recientes medidas de compensación social para las políticas de una mejor gestión de los recursos medioambientales es muy escasa. La recopilación y análisis de esta información es esencial para proyectar medidas de una transición justa para el futuro.

En cuanto a la recopilación de datos y evaluaciones, la OIT tiene herramientas útiles que podrían ser aprovechadas. La definición estadística de empleos verdes y los indicadores de trabajo decente son valiosos en este sentido. La experiencia del seguimiento de los ODM ha mostrado que ese tipo de información jugará un papel central en el avance de la nueva agenda del desarrollo. Necesitamos información sostenible para apoyar el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2014).

El diálogo social

Dado que la transición ecológica de la economía acarreará profundos cambios en los procesos y tecnologías de la producción, además de reasignaciones de empleos, la estrecha cooperación entre gobiernos e interlocutores sociales será central para el éxito de esta transformación. La necesidad de la participación en la gobernanza ya fue reconocida en el Programa 21 y ha sido puesta de relieve en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). El diálogo social tiene como objetivo promover la construcción de consenso entre las principales partes interesadas. Un efectivo diálogo social puede ayudar a resolver temas socioeconómicos cruciales y mejorar el desempeño económico. El diálogo social favorece la elaboración de políticas contribuyendo con información esencial para las evaluaciones. Las perspectivas de los interlocutores sociales aseguran que los resultados sociales sean tenidos en cuenta y que las políticas sociales y de mercado laboral puedan complementar las medidas ambientales y económicas (OIT, 2013b).

El artículo sobre la región del Ruhr (Galgóczi) muestra que gracias a la importancia acordada a los procesos de consulta y de participación, particularmente de los interlocutores sociales de la industria minera y siderúrgica, los resultados obtenidos fueron muy positivos. Por otra parte, el artículo sobre la transición en la región de Dunkerque (Le Blanc y Zwarterook) hace una advertencia sobre los límites de los procesos de consulta basados en la participación ciudadana. Los procesos de consulta han tenido sus consecuencias, es cierto, pero todavía son muy dependientes de la capacidad de cada uno de los participantes. Las partes fuertes siguen siendo las empresas

y las autoridades públicas. Parece que la industria y las autoridades han asumido el liderazgo, y en función del aspecto técnico de las cuestiones consultadas las partes más débiles tienen dificultades para participar en pie de igualdad. Esto puede crear la ilusión de que hay acuerdo o consenso de todas las partes, cuando, de hecho, las partes más débiles no han podido participar en igualdad de condiciones.

La creación de capacidad y proyectos

Por lo expuesto, resultan fundamentales la creación de capacidad y el entrenamiento de los mandantes con el objetivo de posibilitar y perfeccionar el diálogo social y asegurar su pleno compromiso en los principales debates sobre política y estrategias nacionales. Los mandantes de la OIT han expresado fuertes demandas de creación de capacidad, servicios de asesoramiento y proyectos que asistan la formulación e implementación de políticas nacionales desde el lanzamiento de la iniciativa conjunta «Empleos Verdes» –que reunía al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI)– y el inicio del Programa Empleos Verdes de la OIT en 2008. El Programa ha atendido prioritariamente a 27 Estados Miembros hasta la fecha y esas prioridades han sido actualizadas a la luz de los resultados de la Conferencia Río+20 para centrarse más en la creación de capacidad para el diálogo social, evaluaciones de impacto sobre el empleo, la conexión entre la protección ambiental y los pisos de protección social, y la gestión de la investigación y del conocimiento (OIT, 2013b).

En 2012 la OIT creó –juntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)– la Alianza para la Acción en la Economía Verde (PAGE). Esta alianza se constituye como respuesta al documento final de la Conferencia Río+20, «El futuro que queremos», que reconoce la economía verde como un medio para alcanzar el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. El objetivo de la alianza PAGE es apoyar a 30 países durante siete años en la construcción de estrategias nacionales de economía verde que generarán nuevos empleos y capacidades, promoverán tecnologías limpias y reducirán los riesgos medioambientales y la pobreza.

Conclusiones

Este número del *Boletín Internacional de Investigación Sindical* representa un primer intento de extraer lecciones de transiciones pasadas para el trabajo que tendrán que emprender gobiernos, empleadores y sindicatos con el objetivo de garantizar resultados económicos y sociales positivos en la transición hacia la sostenibilidad. Aunque quedan pendientes de identificar algunas lagunas en la orientación de las políticas, les toca ahora a los mandantes de la OIT aprovechar estas y otras experiencias para asegurar que gobiernos e interlocutores sociales cuenten con todas las herramientas necesarias para lograr que se produzcan transiciones justas allí donde esas transformaciones tengan lugar.

Referencias

- Bacchetta, Marc, y Jansen, Marion (directores de la publicación). 2011. *Hacia una globalización socialmente sostenible*. Ginebra, OIT y OMC. Disponible en inglés en <www.wto.org/english/res_e/booksp_e/glob_soc_sus_e.pdf> [consulta: 27/03/15].
- Berger, Gerard, y Steurer, Reinhard. 2009. «Horizontal policy integration and sustainable development: Conceptual remarks and governance examples», *ESDN Quarterly Report* (junio), European Sustainable Development Network, Viena. Disponible en <www.sd-network.eu/?k=quarterly%20reports&report_id=13> [consulta: 27/03/15].
- Naciones Unidas. 2014. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2014*. Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en <www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf> [consulta: 27/03/15].
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2011. *Tools for delivering on green growth*. Documento preparado para la reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial, 25 y 26 de mayo. París, OCDE. Disponible en <www.oecd.org/greengrowth/48012326.pdf> [consulta: 27/03/15].
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2015. *Preguntas frecuentes sobre empleos verdes*. Disponible en el sitio institucional <www.ilo.org/global/topics/green-jobs/WCMS_214247_ES/lang-es/index.htm> [consulta: 27/03/15].
- . 2013a. *Conclusiones relativas al logro del trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible*. Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión. Ginebra, OIT. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_223812.pdf> [consulta: 27/03/15].
- . 2013b. *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes* Informe V, quinto punto del orden del día, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión. Ginebra, OIT. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_210289.pdf> [consulta: 27/03/15].
- . 2012. *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*. OIT, Ginebra. Resumen ejecutivo disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_181793.pdf> [consulta: 27/03/15].

- . 2006. *Cambios en el mundo del trabajo*. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo 95.^a reunión, Informe I (C). Ginebra, OIT. Disponible en <www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf> [consulta: 27/03/15].
- Olsen, Lene. 2010. «El respaldo a una transición justa. La función de las normas internacionales del trabajo», *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 2, núm. 2, págs. 325-352. Ginebra, OIT. Disponible en: <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_153353.pdf> [consulta: 27/03/15].
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2009. *Integrated policymaking for sustainable development, a reference manual*. Ginebra, PNUMA. Disponible en <www.unep.ch/etb/publications/IPSD%20manual/UNEP%20IPSD%20final.pdf> [consulta: 27/03/15].
- ; OIT (Oficina Internacional del Trabajo); OIE (Organización Internacional de Empleadores), y CSI (Confederación Sindical Internacional). 2008. *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, Nairobi, UNON. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf> [consulta: 27/03/15].

El sector pesquero peruano

*¿Una transición hacia la sostenibilidad
laboral y ambiental?*

Laura Martín Murillo

Directora, Sustainlabour

Laura Maffei

Consejera principal, Sustainlabour

Juan Carlos Sueiro

Investigador, Centro para la Sostenibilidad Ambiental
de la Universidad Peruana Cayetano Heredia

El Perú es una potencia pesquera mundial. Su industria excede los 200 000 puestos de trabajo nacionales, considerada toda la cadena de extracción, procesamiento y distribución, más una floreciente industria de la restauración basada en el pescado. Sin embargo, las características particulares de la costa peruana, la variabilidad de las poblaciones de peces causadas por el fenómeno climático El Niño y las varias crisis pesqueras serias por las que ha pasado ponen de manifiesto la complejidad del manejo del recurso pesquero peruano, y la absoluta prioridad de hacerlo de una manera sostenible.

En este artículo se presentan algunos de los desafíos planteados para el sector, las lecciones que podemos aprender de transiciones y procesos de reestructuración anteriores y las propuestas de los trabajadores para la sostenibilidad del sector y una transición justa hacia la misma. En las primeras dos secciones se describe el estado del recurso pesquero y su marco normativo, mientras en las dos subsiguientes se trata de la contribución económica y de creación de empleo del sector y sus déficits en términos de condiciones de trabajo. La quinta y sexta secciones se centran en las transiciones actuales, sus impactos sociales y las medidas compensatorias adoptadas. En la última sección se discute la transición a la luz de las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2013, con el objetivo de identificar avances y áreas que merecen ser mejoradas.

La riqueza del recurso pesquero peruano

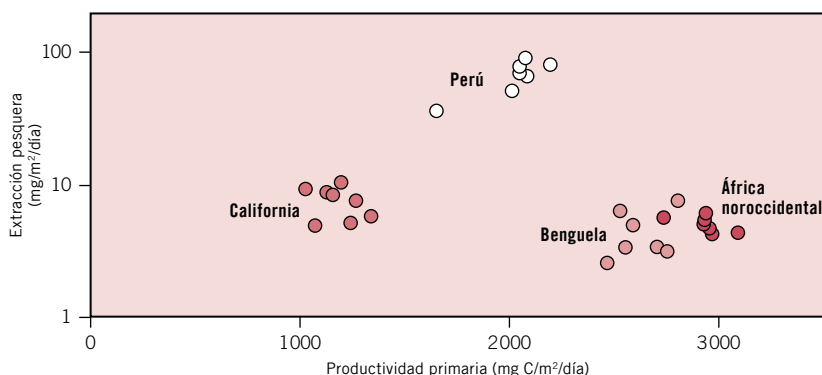
En el mundo existen varios sistemas de afloramiento de aguas costeras, en las caras occidentales de determinados continentes, que transportan aguas frías desde el fondo hacia la superficie, por efecto de los vientos, con alto contenido de sedimentos y nutrientes que posibilitan una alta productividad primaria (Chávez y Messié, 2009, y Ayón y otros, 2008). Aunque las costas peruanas no son el ecosistema de afloramiento más intenso, sí constituyen el más importante en términos de capturas (véase el gráfico 1), posibilitando capturas varias veces mayores que las de otros sistemas de afloramiento en el mundo (Brochier, Lett y Fréon, 2010).

Este complejo sistema está compuesto de flujos y masas de aguas con variaciones estacionales, asociadas con los vientos alisios del sudeste, débiles en el verano y fuertes en el invierno. Adicionalmente, se presentan variaciones anómalas aperiódicas. Los períodos anormalmente cálidos conocidos como El Niño provocan la migración de las especies (en particular, la anchoveta, *Engraulis ringens*, base de la producción pesquera del Perú) hacia otras latitudes donde las capas superiores del mar no sean tan cálidas.

La confluencia de corrientes marinas frías y cálidas hacen del mar peruano uno de los más biodiversos y productivos del mundo.

La pesca industrial (fundamentalmente de la anchoveta y la sardina) comenzó a mediados del siglo xx, por lo que lleva más de cincuenta años de historia como industria (Banco Mundial, 2007). Según datos de la

Gráfico 1. Pesca y producción primaria en sistemas de afloramiento, 1998-2005



Fuente: Chávez y Messié, 2009.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en 2012 el 6,3 por ciento de la pesca mundial provino de los mares peruanos, lo que ubica al país como cuarto productor mundial, después de China, Indonesia y Estados Unidos (FAO, 2014). El Perú es también el primer productor de harina de pescado.

A pesar de esta enorme riqueza, la creciente demanda interna y externa de pescado está poniendo mucha presión sobre el recurso, el ecosistema marino y los medios de subsistencia de poblaciones costeras que se dedican a la pesca artesanal. Además, la falta de regulación o la deficiencia en los controles tanto de la pesca artesanal como de la pesca industrial retroalimenta las presiones sobre este ecosistema.

La sostenibilidad de la pesca es un problema mundial, no solo peruano. Según datos del último informe de la FAO (2014), el 61 por ciento de todas las reservas mundiales de pescado están al límite de su explotación y el 29 por ciento están sobreexplotadas. Las capturas mundiales (marinas y continentales) se han triplicado en los últimos sesenta años. Por otra parte, la mala gestión tiene graves consecuencias económicas, como ilustra el estudio del Banco Mundial y la FAO (2009), que estima que el manejo inadecuado de las pesquerías conlleva una pérdida de rendimientos económicos de aproximadamente 50 000 millones de dólares estadounidenses anuales.

Existe alrededor de un centenar de especies marinas diferentes que se capturan con propósito comercial, pero hay una de particular importancia: la anchoveta. Este pescado tiene un rol clave en las pesquerías peruanas, representando entre el 87 y el 97 por ciento de las capturas totales pelágicas peruanas. Como consecuencia, en el Perú se ha desarrollado la mayor industria pesquera de una sola especie. De hecho, las capturas de anchoveta entre 1950 y 2006 se estiman en 285 millones de toneladas. Es importante resaltar que el peso de las capturas, cercana al 90 por ciento del total, no tiene una relación directa con su contribución económica o sobre el empleo.

Estudios recientes señalan que la contribución de esta especie al producto bruto interno (PIB) pesquero es del 31 por ciento, y su contribución al empleo es solo del 23 por ciento (Christensen y otros, 2014).

Otras especies importantes son la caballa (*Scomber japonicus*), con el 1,5 por ciento de las capturas totales, y el jurel (*Trachurus murphyi*), con el 1,3 por ciento. En los últimos años han crecido también otros recursos como el perico (*Coryphaena hippurus*) y la pota o calamar gigante (*Dosidicus gigas*) (Hatzioles y De Haan, 2007).

Las aguas costeras peruanas también mantienen importantes especies pesqueras demersales (de fondo), como es el caso de la merluza (*Merluccius gayi peruanus*). Hay asimismo una importante pesca continental, proveniente fundamentalmente de los ríos y cochas (lagunas) del Amazonas. La acuicultura se centra, sobre todo, en truchas (en tierra), ostiones y camarones (en el mar) (FAO, 2010).

Se tiene un mayor conocimiento de las especies pescadas industrialmente, como son la anchoveta, el jurel, la caballa y la merluza, para las cuales se establecen cuotas globales de capturas en su escala industrial. No hay otras pesquerías que estén sujetas a cuotas de extracción pues no se conocen sus biomásas.

Gestión de recursos: explotación y regulación actual

En los últimos sesenta años la pesca industrial ha sufrido importantes crisis de reservas, demostrando la necesidad de una gestión sostenible para la explotación pesquera. Entre 1972 y 1973 las reservas de anchoveta colapsaron, por una combinación de sobrepesca en las décadas previas y la incidencia del fenómeno El Niño. Este último y la superación de las capacidades volvieron a disparar colapsos de reservas en 1983 y 1998.

La política industrial pesquera en el Perú está a cargo del Ministerio de la Producción (PRODUCE), creado por la ley núm. 27779, que formula, aprueba y supervisa las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas y productivas en los sectores de la industria y pesquerías. Existen también organismos como el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES), el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y el Instituto Tecnológico Pesquero del Perú (ITP).

El Estado peruano cuenta con una Ley General de Pesca y sus reglamentaciones para regular las actividades pesqueras. Dispone también de los reglamentos de ordenamiento pesquero (ROP) para determinadas especies. Sin embargo, esta legislación tiende a considerar las especies de manera aislada de su entorno y de las otras especies. Existen siete ROP para especies marinas (calamar gigante o pota, bacalao de profundidad, merluza, atún, jurel y caballa), uno para el lago Titicaca y otro para la región de la Amazonía.

La anchoveta está sometida a dos regímenes de pesca diferentes: uno para el consumo humano directo (CHD), para la pesca artesanal, y otro para

el consumo humano indirecto (CHI), para la pesca industrial. La diferencia más destacable entre ellos es que la pesca artesanal no está limitada por una cuota total de capturas.

En el caso de la pesca industrial, en los últimos años el Gobierno peruano ha ido adoptando cuotas para la captura de anchoveta. Con la aprobación en 2008 del decreto ley (DL) núm. 1084, se introdujeron cuotas individuales de pesca para la anchoveta, que fueron asignadas a las embarcaciones ya operantes en esta pesquería (dependiendo de su récord de pesca y de su capacidad de bodega).

En años recientes (2013 y 2014) el Gobierno del Perú intentó aprobar nuevas regulaciones para mejorar la zonificación de las actividades, con el objetivo de ordenar el acceso a las actividades industriales y artesanales. Los decretos ley núms. 005-2012 y 007-2012 apuntaban a limitar la actividad de las flotas industriales para harina de pescado (PRODUCE, 2013), pero la resistencia de las ocho mayores empresas pesqueras fue tan poderosa que ambos decretos fueron declarados inconstitucionales y el ministro a cargo tuvo que renunciar (*El Comercio*, 2013a, 2013b, 2013c y 2014).

Se han determinado también tallas mínimas para 41 especies de peces y 15 de invertebrados en el ámbito marino (que, por lo demás, tienen poco cumplimiento) y, en general, se conoce poco o nada acerca de su tamaño, composición de biomasa y de los ciclos biológicos de la especie en sí y su entorno trófico.

Sin embargo, las regulaciones tienen una importante concentración en las actividades industriales. Esto es particularmente cierto para la anchoveta, cuyas cuotas no incluyen las contribuciones de pesquerías de pequeña escala que operan a lo largo de todo el Perú.

Otro problema importante es el incremento de prácticas ilegales tales como utilizar la anchoveta destinada al consumo humano para la producción de harina de pescado o retener y vender grandes cantidades de juveniles de varias especies. La captura no declarada podría sobrepasar el 4 por ciento y alcanzar hasta el 13,5 por ciento para las ocho empresas más importantes (Paredes, 2012).

Además, diversas investigaciones académicas, informes y autoridades actuales del IMARPE han señalado que los armadores de mayor escala –e incluso, en la actualidad, los de menor escala– prefieren arrojar sus capturas de juveniles al mar para evitar las sanciones. Esta práctica de arrojar las capturas indeseadas al mar, vivas o muertas, ya sea porque son demasiado pequeñas o porque el pescador no tiene cuota, se llama descarte y está amenazando la sostenibilidad de varias especies (Paredes Lanatta y Lettona Pereyra, 2013).

En general, existe una gran falta de transparencia en el sector, debido a la ausencia de mecanismos formales de consulta y participación ciudadana. El diálogo social es muy limitado –cuando existe–, lo que perjudica tanto a los trabajadores artesanales como a los industriales en su capacidad de influir en los procesos.

Peso y evolución de las pesquerías en la economía peruana

Pese a que el Perú es responsable del 6 o 7 por ciento de las capturas mundiales totales (FAO, 2014), en términos de valor, estas capturas representan tan solo el 2 por ciento. El valor multiplicador de la industria pesquera es del 2,9, ligeramente por debajo del promedio latinoamericano calculado por Sumaila y Hannesson (Sueiro y De la Puente, 2013).

Los últimos 10 o 15 años han estado marcados por el mayor crecimiento económico de la historia de la economía peruana, tanto en lo que se refiere al producto interno bruto (PIB) como a las exportaciones. Entre 2003 y 2013 el PIB registró un crecimiento acumulado del 195 por ciento (Banco Mundial, 2014). El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) estima que, en esta fase expansiva de la economía, el sector pesquero ha perdido peso relativo en las exportaciones (del 17 por ciento en los primeros años de la década de 1990 a alrededor del 5 por ciento en los últimos tres años) (BCRP, 2014).

Gráfico 2. Exportaciones totales y exportaciones pesqueras, 1970-2012, en millones de dólares

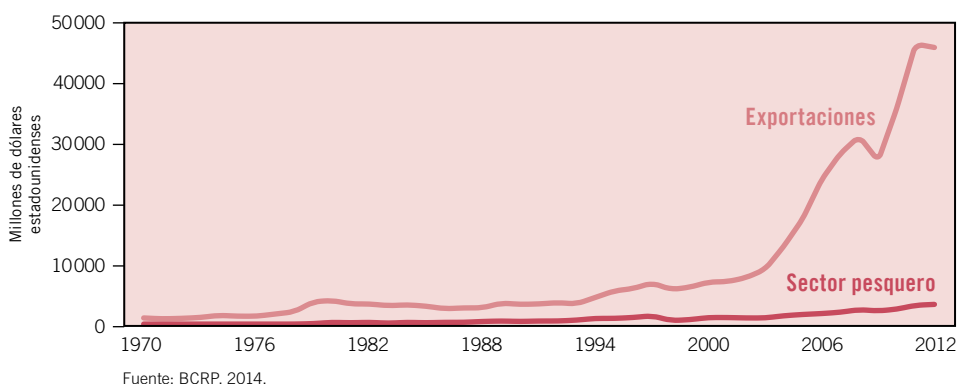


Gráfico 3. Exportaciones pesqueras para consumo humano indirecto y directo, 1980-2012, en millones de dólares

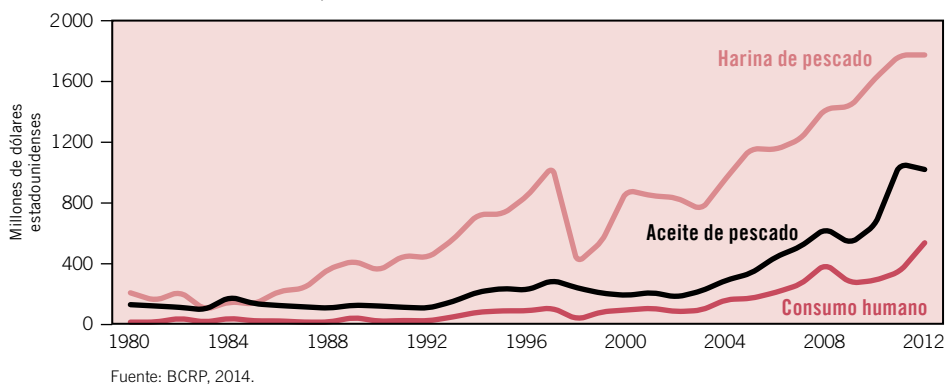
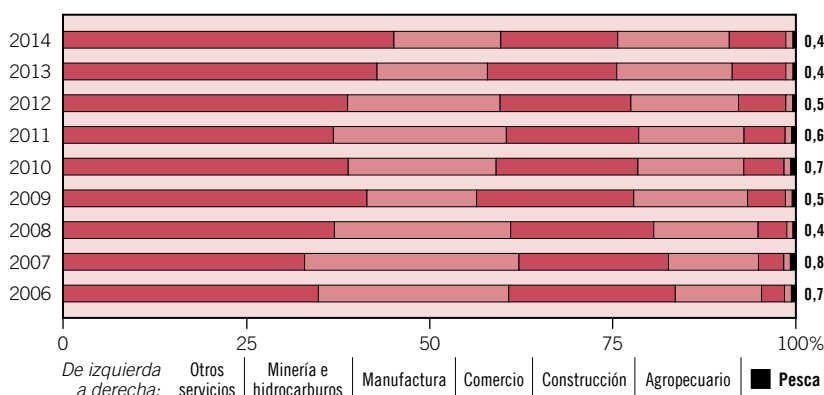


Gráfico 4. Ingresos tributarios recaudados por la SUNAT, según actividad económica, 2006-2014 (porcentaje del total)



Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), 2014.

Tal reducción también se refleja en la participación en el PIB: del 0,71 por ciento en 1990 al 0,34 por ciento en 2012 (INEI, 2014). Este descenso de la importancia relativa del sector se debe tanto a las restricciones impuestas por la capacidad de carga biológica del océano como al rápido crecimiento de otros sectores de la economía (véase el gráfico 2).

No obstante, en términos absolutos, el sector ha tenido un fuerte crecimiento (véase el gráfico 3). Mientras el negocio de la harina y el aceite de pescado se ha incrementado por la subida de los precios (Paredes, 2012), las actividades relacionadas con el consumo humano directo lo han hecho principalmente por el aumento de los volúmenes de exportación de determinados productos (la pota y el perico, entre otros).

Se estima que este crecimiento se mantendrá, en la medida en que existe una tendencia mundial de aumento de los precios de los alimentos y del pescado, aunque estos últimos parecen ser menos volátiles que los precios de los alimentos de tierra. Esta mayor estabilidad relativa puede deberse, según Tveterås y otros (2012), a que los precios del pescado parecen estar menos sujetos a alzas significativas en los precios, tales como los picos que se alcanzaron en 2008 y 2011 para los precios de los cereales, lácteos y aceites.

La contribución del sector pesquero a la hacienda pública no ha sido significativa durante la última década (véase el gráfico 4), representando entre 0,4 y 0,8 por ciento del total de ingresos tributarios recaudados. Este peso es proporcional a la contribución al PIB, pero no a la participación entre las exportaciones.

Empleo y condiciones de trabajo en el sector pesquero

Los datos sobre el empleo en el sector de la pesca en el Perú son, en general, incompletos y contradictorios. Esto señala la falta de atención gubernamental a las cuestiones laborales en este sector.

Según la asociación de empleadores, la Sociedad Nacional de Pesca (SNP), el sector industrial pesquero cuenta con 223 000 puestos asalariados, repartidos entre embarcaciones y plantas procesadoras.

Este número se revela exagerado cuando se compara con fuentes propias de los sindicatos, que sugieren un número bastante inferior. Según estas últimas fuentes, durante 2013 se ha alcanzado la cifra de 60 406 trabajadores asalariados (23 754 pescadores profesionales, que cuentan con registro de salida de 2013; y 36 652 trabajadores de las plantas conserveras, curadoras, congeladoras, plantas de harina y aceite de pescado y 45 000 pescadores artesanales). Cabe mencionar que los sindicatos, como del puerto de Chimbote, han desempeñado una importante tarea de recolección y control de datos, realizada en condiciones sumamente precarias.

Teniendo en cuenta el sector como un todo, un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calculó el número de los empleos totales del sector en 142 252 (entre directos e indirectos), representando un poco menos del 1 por ciento del empleo total en el país. De estos, el 58 por ciento se generarían en la extracción; el 19,3 por ciento en el procesamiento; el 6,15 por ciento serían de la acuicultura, y el 6,5 por ciento, de empleos indirectos conexos (transportistas, estibadores) (Alvarado Pereda, 2008).

Un estudio reciente sobre las cadenas de valor en el sector pesquero, más o menos para el mismo período (2009), registró un número total de 232 000 empleos. La diferencia estriba en que este estudio incluye al empleo informal en el sector y una cadena de valor más amplia, abarcando la comercialización. Para este estudio, el 32 por ciento de empleos se generan en la extracción, el 23 por ciento en el procesamiento y el 45 por ciento en la comercialización, incluidos los mercados de abastos y los restaurantes especializados en pescados y mariscos, que suponen específicamente el 35 por ciento (Christensen y otros, 2014).

Las mujeres trabajadoras son menos frecuentes en la extracción, pero más frecuentes en las actividades de procesamiento como la industria conservera y de curado, en las que son contratadas estacionalmente. En cuanto a la pesca artesanal, las mujeres están, en general, a cargo de la distribución (FAO, 2012). Para algunos subsectores se pueden encontrar datos desagregados: el primer censo para pesquerías artesanales registra 1822 mujeres entre los pescadores artesanales y 2051 dueñas de barcos (INEI, 2012).

Las tendencias del empleo en el sector son complejas. Por un lado, la FAO muestra un incremento en el empleo de 1990 a 2010 (véase el cuadro 1). Recientemente, el empleo en la industria pesquera, en línea con el sector formal en general, ha decaído, sobre todo después de 2008, cuando el

Cuadro 1. Número de pescadores y acuicultores en el Perú, 1990-2010

		1990	1995	2000	2005	2010
Pescadores y acuicultores	Número	43 750	62 930	93 789	95 426	99 000
	Índice	47	67	100	102	106
Pescadores	Número	43 750	60 030	87 524	86 755	90 000
	Índice	50	69	100	99	103
Acuicultores	Número	–	2 900	6 265	8 671	9 000
	Índice	–	46	100	138	144

Fuente: FAO, 2012.

Cuadro 2. Impacto laboral del decreto núm. 1084 en la industria pesquera, 2008-2013

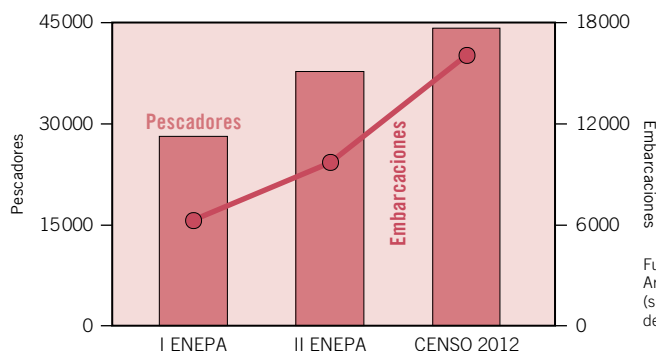
	2008		2013	
	Flota	Pescadores	Flota	Pescadores
Los ocho mayores grupos pesqueros	397	7 543	228	4 332 (–3 211)

Fuente: Resolución ministerial 843-2008-PRODUCE, Disposiciones estimadas, y SPCCHA, 2013: Informe sobre producción de la flota asignada según la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (DIGSECOVI)-PRODUCE, Extranet-Ministerio de la Producción, Sindicato de Pescadores de Chimbote.

decreto núm. 1084 introdujo cuotas para la captura de la anchoveta industrial. Desafortunadamente, no hay cifras oficiales, ya que el Ministerio de la Producción suele informar del número de embarcaciones, pero no de trabajadores. Cálculos basados en las estadísticas oficiales y del Sindicato de Pescadores de Chimbote y Anexos (SPCHA) muestran un descenso de más del 40 por ciento del empleo en las ocho mayores empresas empleadoras (véase el cuadro 2). Se volverá sobre este tema más adelante.

No obstante, la pesca de pequeña escala ha ido en aumento. El gráfico 5 compila datos de las encuestas estructurales de IMARPE para 1996 y 2005, y del censo de CENPAR 2012 (véase INEI, 2012). Aunque ambos siguen diferentes metodologías para agrupar los datos, son útiles para ilustrar la tendencia. Según el primer Censo de la pesca artesanal en el ámbito marítimo (INEI, 2012), hay poco más de 44 000 pescadores artesanales (el 38 por ciento de ellos en Piura y Tumbes, al norte del Perú) y 16 045 embarcaciones.

Gráfico 5. Pescadores y embarcaciones de pequeña escala, 1996-2012



Fuente: Encuestas Estructurales de la Pesca Artesanal, ENEPA I y II (1996 y 2005), en IMARPE (sin fecha), y Censo Nacional de la Pesca Artesanal del Ámbito Marítimo, CENPAR 2012, en INEI, 2012.

El gran porcentaje de informalidad que caracteriza al sector pesquero, principalmente el de la pesca artesanal, es la causa de las irregulares condiciones de trabajo. La ausencia de contratos laborales, las remuneraciones discontinuas y el desconocimiento de los sistemas de pensión y de salud requieren de un ordenamiento legal único que integre estos derechos (Alvarado Pereda, 2010).

No obstante, la formalidad no garantiza el trabajo decente. Se estima que solo el 5 por ciento de los trabajadores tienen condiciones laborales dignas (jubilación, contrato, acuerdo de negociación colectiva, seguro de salud). En los últimos veinte años la gran mayoría de los trabajadores del sector no ha tenido cobertura de prestaciones de salud, del sistema de pensiones ni del seguro complementario por trabajo de alto riesgo, pese a que es obligatorio desde hace años. De cada 100 pescadores, 18 padecen la misma situación en las industrias de procesamiento (Peralta Borounce, 2014).

Hasta aquellos que supuestamente son titulares de un beneficio jubilatorio corren el riesgo de perderlo. La Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador (CBSSP), que debería garantizar las pensiones del colectivo desde su creación, ha venido sufriendo diversos problemas de índole estructural, financiera y económica, que terminaron en un proceso de bancarrota. Con el objetivo de reformar este régimen se aprobó un sistema de jubilación especial para los trabajadores de la pesca en 2013: la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador (ley núm. 30003 y sus reglamentaciones). Para acceder a la jubilación los trabajadores deben alcanzar la edad de 55 años, estar registrados como trabajadores pesqueros en PRODUCE y tener acreditados 25 años de trabajo en pesquerías. Para considerar un año de contribución los pescadores deben justificar 15 semanas de trabajo al año (MTyPE, 2013a).

Sin embargo, la gran mayoría de los pescadores no alcanza las 15 semanas establecidas por ese criterio (Peralta Borounce, 2014). El Sindicato de Pescadores de Chimbote, que promueve una iniciativa ciudadana para reformar la ley núm. 30003 con apoyo técnico de la OIT, ha calculado que alrededor del 60 por ciento de los pescadores activos no recibirá ninguna jubilación (CUT, 2014).

Las tasas de sindicación también son bajas. Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTyPE), la tasa de sindicación es de alrededor del 3 por ciento (MTyPE, 2013b). La información sindical indica una tasa de afiliación que varía del 14,46 por ciento para pescadores que son asalariados formales al 2,27 por ciento entre los trabajadores de las plantas conserveras, de harina de pescado y de congelados (Peralta Borounce, 2014). Los trabajadores artesanales están altamente fragmentados, con cerca de 900 de ellos registrados por PRODUCE.

Por otra parte, el estudio de la OIT «Hacia el trabajo decente en el Perú: la mujer en la industria pesquera» muestra la completa desatención de los derechos de este grupo: la mayoría de las mujeres trabajadoras, el 70,6 por ciento de ellas, no tiene conocimiento de sus derechos laborales y solo el 21,2 por ciento sabe que la jornada de trabajo es de ocho horas (OIT, 2008).

La transición del sector pesquero peruano en las últimas décadas

El sector pesquero peruano

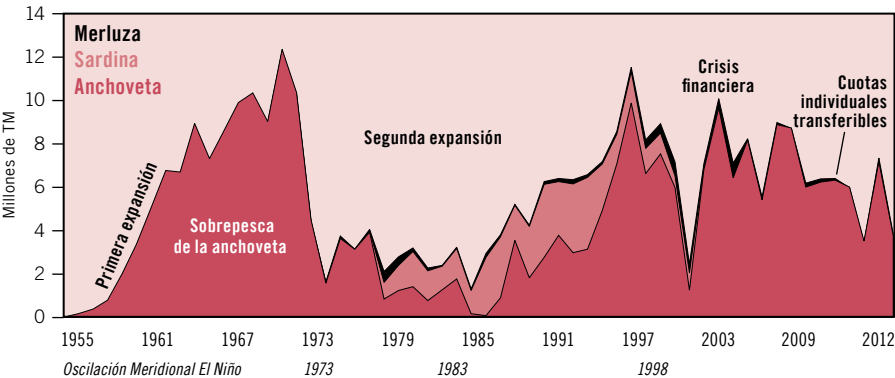
Durante los últimos sesenta años la pesca industrial ha atravesado varias crisis. Entre 1972 y 1973 colapsaron las reservas de anchoveta por sobrepesca en las décadas previas y por la incidencia del fenómeno El Niño (FAO, 2010). Los números son elocuentes: de los 12 millones de toneladas anuales anteriores al colapso a finales de los años sesenta a los 4 millones de toneladas de 2013 (FAO, 2010, y PRODUCE, 2013). Los efectos de esta crisis duraron más de 15 años (véase el gráfico 6).

El mismo tipo de crisis ocurrió en 1983 y en 1997-1998. En este último caso, un El Niño muy severo y el alto nivel de apalancamiento financiero de la industria significaron nuevamente el colapso del sector.

El primer gran colapso de 1972 precedió la estatización de esta industria (en mayo de 1973 se constituyó PESCAPERÚ, la Empresa Pública de Producción de Harina y Aceite de Pescado). Como una entidad centralizada con más de 1200 embarcaciones de descarga y más de 106 fábricas, PESCAPERÚ tenía una mayor flexibilidad para consolidar participaciones y hacer reestructuraciones, y se volvió más eficiente. Los activos de PESCAPERÚ fueron progresivamente privatizados a partir de 1976. En 1983-1984 la oposición de los trabajadores y sus sindicatos tuvo éxito en frenar el proceso de privatización, pero el Gobierno de Fujimori completó la privatización de la empresa en 1992. Esta privatización fue considerada un grave error por una posterior Comisión parlamentaria sobre crímenes financieros, creó un sector privado sobredimensionado y un nuevo período de sobreexplotación del recurso (Congreso de la República, 2002). La sobreexplotación y la carga de la deuda del sector condujeron a una nueva crisis en 1998.

En este contexto, se han aplicado en los últimos años algunos cambios regulatorios al sector pesquero, buscando una mejor gestión de los recursos.

Gráfico 6. Crisis en la industria pesquera, 1955-2010



Fuente: Datos adaptados y actualizados de Macroconsult, 2005, pág. 9.

Se exponen a continuación los principales objetivos de la mayor parte de las discusiones del sector y de las reformas institucionales. Con todo, como se demostrará, la implementación ha tenido diferentes niveles de éxito.

Evitar la sobreexplotación

Algunas mejoras normativas fueron introducidas progresivamente: el establecimiento de cuotas globales de captura (o concesiones máximas anuales de pesca), veda durante las estaciones de reproducción de juveniles, zonas reservadas y prohibidas y especificación de métodos de extracción.

En 2008 se desencadenó la mayor reorganización de los últimos 35 años del sector en el Perú, con la adopción del decreto ley núm. 1084. Esta regulación introdujo y asignó cuotas individuales para la pesca de la anchoveta a embarcaciones que ya se encontraban en operación (las cuotas se basan en el récord de pesca y la capacidad de bodega) (Paredes, 2012).

Este importante paso regulatorio, que distribuyó los derechos de pesca para la industria de la anchoveta, trajo una serie de beneficios. Por un lado, el fenómeno expansivo del sector y sus sobrecostos asociados decrecieron, y ello condujo a mayores ganancias para las pesquerías que habían quedado de pie. Por otro lado, la «carrera por el pescado» disminuyó. Esto permitió el aumento de la calidad de la captura de la anchoveta y esta mejora se tradujo, a lo largo de la cadena, en una harina de pescado de mejor calidad y mejoras en las actividades asociadas (Paredes, 2012).

Sin embargo, la introducción de cuotas individuales terminó estimulando la no declaración total de la captura, puesto que la reforma no estuvo acompañada de medidas que reforzaran los mecanismos de control o de un aumento significativo en las multas para aquellos que incurren en este tipo de actividad ilegal. Los sindicalistas entrevistados consideran que la falta de mecanismos de vigilancia es la principal causa de los crecientes volúmenes de pescado ilegal que mueven el mercado negro. La pesca no declarada, conocida como pesca negra, es presumiblemente significativa. Una auditoría hecha para PRODUCE en 2009 encontró el 31 por ciento de las escalas manipuladas (Salazar, 2012).

La combinación de la no declaración por parte de grandes empresas y la falta de controles para los pescadores artesanales hace que se mantengan los riesgos de sobreexplotación, a pesar de la legislación que impone cuotas.

Promover la pesca de otras especies

En la actualidad, no se están explotando de manera eficiente todas las especies con las que trabajan las pesquerías. En este sentido, la promoción de las especies con menores niveles de explotación resulta una política clave para el sector.

La puta o calamar gigante es una de estas especies. Según el informe «Situación del calamar gigante durante el 2011 y perspectivas de pesca para el 2012» (IMARPE, 2012), la intensidad de la pesca es inferior a los límites de sostenibilidad del recurso y hay una predisposición a alentar altas capturas en razón de su corta vida, mortalidad postreproducción y voracidad (Paredes, 2012).

Se trata de la principal especie desembarcada de la pesca artesanal (en volumen, el 50 por ciento aproximadamente) y la captura se realiza con muestra. Esta pesca se realiza manualmente y tiene muy alta selectividad (no hay capturas accidentales ni de pesca acompañante). Su principal lugar de desembarque y procesamiento es Piura. Al inicio, esta actividad se realizaba cercana a la costa, pero con el transcurso del tiempo se ha ido desplazando a mar adentro. Las estimaciones de biomasa son mucho menos confiables, aunque hay un creciente interés de la industria en acceder a esta pesquería, y se está buscando la modificación del ROP vigente. Por su parte, los pescadores artesanales participantes en esta pesquería demandan el acceso exclusivo a este recurso.

Ha habido asimismo un crecimiento importante de la población de la concha de abanico (*Argopecten purpuratus*). Grandes volúmenes estuvieron asociados a incidencias de El Niño en 1983 y 1998 y fueron encontrados principalmente alrededor de los bancos naturales de la bahía de la Independencia, en Pisco.

Por otra parte, hay una creciente actividad de cosecha y secado de algas (microalgas llamadas algas pardas). Esta actividad se lleva a cabo desde Pisco hacia el sur. Grandes volúmenes son exportados luego de secados en playas y molidos, principalmente en Mollendo.

Hay, además, muchas especies con un potencial comercial importante, tales como mictófidis, múnida (*Pleuroncodes monodon*) y vinciguerría, entre otros, que, a pesar de su gran abundancia, no son explotados por falta de investigación y desarrollo. La actual flota tampoco está adaptada para su captura. En este sentido, la acuicultura constituye una fuente de crecimiento potencial importante para algunas especies como las conchas de abanico e incluso las algas, tal como vienen demostrando diversos esfuerzos exitosos del sector privado.

Impulsar la acuicultura

La acuicultura ha tenido un desarrollo constante durante los últimos 15 años, con un crecimiento particularmente importante entre 2002 y 2007. La estabilidad del país (que atrae inversiones) y el crecimiento económico doméstico han ido de la mano con otros factores que contribuyeron a la expansión de esta industria. Por ejemplo, el mejor acceso a mercados externos (aunque algunos productos también se destinan al mercado local); la existencia y

aplicación de tecnologías productivas a la acuicultura, y la disponibilidad de áreas de expansión y de los insumos necesarios.

Una proyección moderada del crecimiento de la actividad a 2013 induce a pensar en duplicar el volumen de producción actualmente registrado por las cifras oficiales. La proyección de un crecimiento sostenido situaría a la acuicultura peruana en el orden de las 100 000 a 120 000 toneladas anuales hacia 2018. Las proyecciones de crecimiento más optimistas situarían la producción en 150 000 toneladas para 2018 (FAO, 2010).

Promover el consumo humano directo

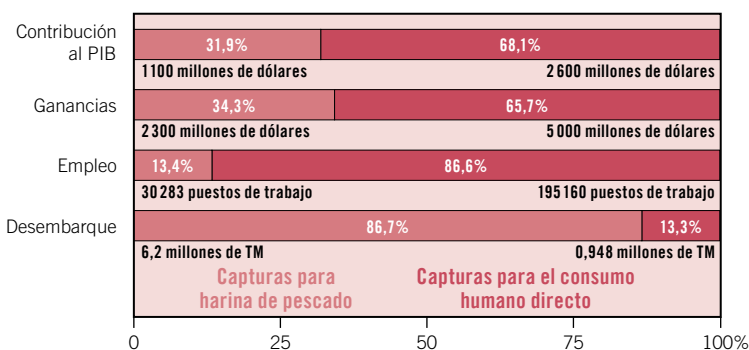
Tanto en términos económicos como sociales, el incremento de la pesquería para el consumo humano directo (CHD) parece ser conveniente, como se muestra en el gráfico 7.

El consumo de pescado por habitante se ha mantenido estable durante los últimos años, con un promedio anual de 22 kilos, siendo el pescado fresco el de mayor consumo, seguido por los congelados y enlatados, mientras que los curados todavía representan una pequeña proporción del consumo de pescado (Paredes, 2012).

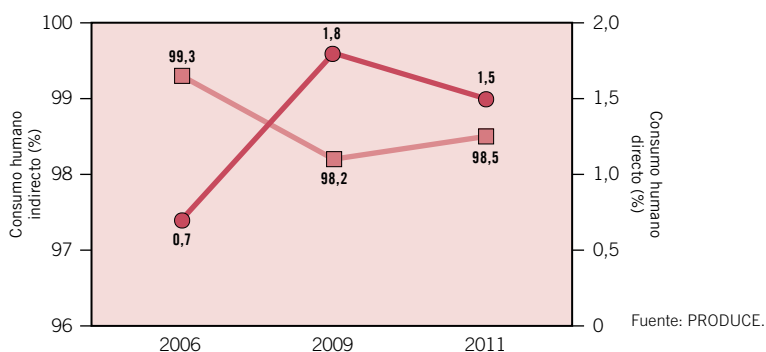
Durante mucho tiempo, diferentes gobiernos se han planteado la meta de elevar el consumo interno directo de pescado, en particular de la anchoveta, aunque ha sido un objetivo muy difícil de alcanzar. El Gobierno actual planea aumentar este consumo hasta 40 kilos por habitante para 2016 (véase el gráfico 8).

A mediados de la década pasada se inició cierta expansión en la utilización de la anchoveta en productos para el consumo humano directo. No obstante, debido a la escasa atención por parte del Estado, el número de embarcaciones que empezaron a pescar esta especie fue creciendo

Gráfico 7. Comparación de los beneficios económicos de las capturas para consumo directo y las capturas para harina de pescado



Fuente: Sueiro y De la Puente, 2013.

Gráfico 8. Desembarque de anchoveta por tipo de utilización

rápidamente, y las tardías medidas, recién adoptadas en 2009, no tuvieron los resultados que se proponían, pasando a ser centenares de embarcaciones las dedicadas a esta actividad.

En 2006 la ley sobre el tratamiento de residuos sólidos promovida por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) –que luego sería el Ministerio del Ambiente (MINAM)– se usó para justificar la aprobación de instalaciones pesqueras de pequeña escala. Estas eran autorizadas a tratar los residuos generados en mercados y puestos de comida situados en las carreteras. Así, en 2010 y 2011 se contabilizan altos volúmenes de harina de pescado, al ser incluidos los productos de estas instalaciones de pequeña escala de harina de pescado en las estimaciones de producción generales. De hecho, de cada diez toneladas capturadas, ocho son desviadas de manera ilegal para la producción de harina de pescado. Eso equivale a un volumen de pesca cercano a las 400 000 toneladas que no están registradas en las estadísticas pesqueras.

Además, las políticas de los últimos años destinadas a promover el CHD y la pesca artesanal, por ejemplo, con los DL 005-2012 y 011-2013, fueron impugnadas en justicia por las empresas productoras de anchoveta y finalmente declaradas inconstitucionales (*El Comercio*, 2013a, 2013b y 2013c).

Impacto sociolaboral e instrumentos para apoyar la transición

Toda transición económica tiene ganadores y perdedores. Paredes (2012) discute el impacto del decreto ley núm. 1084 en su estudio «Eficiencia y equidad en la pesca peruana: la reforma y los derechos de pesca». Según el autor, entre los ganadores estuvieron los armadores con grandes flotas adaptables a esta nueva situación, que pudieron planificar mejor las faenas y ganaron un gran poder de negociación frente a las plantas receptoras de la anchoveta y la plantas procesadoras. Los grandes perdedores con la nueva normativa, en

cambio, fueron los trabajadores y accionistas de las plantas procesadoras que no contaban con flota pesquera suficiente para autoabastecerse, pues la actividad repentinamente se volvió económicamente inviable. Aunque los perdedores llevaron su caso a la Corte de Justicia, perdieron en esta instancia y muchos de ellos tuvieron que salir de esta actividad y cambiar de sector.

Entre los perdedores estaban también los 3000 trabajadores que perdieron sus empleos en las ocho mayores empresas, que redujeron en el 40 por ciento el total de empleados en este subsector. Además, los trabajadores informan de una creciente precarización de su trabajo, sujeto a un alto nivel de rotación.

Con el objeto de apoyar a los trabajadores en la transición hacia el nuevo régimen se creó el Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero (FONCOPEs), entidad autónoma encargada de administrar los recursos provenientes del aporte obligatorio a dicho fondo y de implementar tres programas de beneficios sociales (Alvarado Pereda, 2010): *a)* Incentivos a la reconversión laboral, *b)* Desarrollo y promoción de pymes, y *c)* Jubilación adelantada. La contribución obligatoria a este fondo por parte de las empresas asciende a 1,95 dólares estadounidenses por tonelada descargada por el lapso de diez años. Pero, como se explicó previamente, la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador sufrió problemas financieros por un largo tiempo y las contribuciones obligatorias quedaron congeladas durante años en el fondo.

Los programas de apoyo disponibles para los trabajadores son:

1. Programa de incentivos a la reconversión laboral, que tiene como objetivo favorecer la reinserción de los trabajadores en otras actividades dependientes. El programa incluye los siguientes beneficios:

- Bonificaciones por renuncia voluntaria;
- Capacitación en carreras técnicas para facilitar la reinserción en otros sectores productivos, sin generar una relación de índole laboral;
- Subvenciones económicas temporales durante el período de capacitación;
- Asesoría especializada para la reinserción en el mercado.

2. Programa de desarrollo y promoción de pymes, que apunta a apoyar la creación de micro y pequeñas empresas por parte de los beneficiarios. Este programa incluye los siguientes beneficios:

- Bonificaciones por renuncia voluntaria;
- Capacitación en carreras técnicas vinculadas a la gestión de negocios que les permita iniciar o desarrollar una micro o pequeña empresa, sin generar una relación de índole laboral;
- Subvenciones económicas temporales durante el período de capacitación;
- Asesoría especializada para el inicio de micro y pequeñas empresas o el fortalecimiento de negocios en marcha.

3. Programa de jubilación adelantada, orientado a los trabajadores con edades entre 50 y 55 años. Los trabajadores deben contribuir al fondo hasta los 55 años y recibirán normalmente su jubilación (como determinan las reglamentaciones). Una ventaja del programa es que los trabajadores recibirán un subsidio temporal para el período que va desde la entrada al programa hasta que el beneficiario cumpla los 55 años de edad (Alvarado Pereda, 2010).

El número de beneficiarios de estas iniciativas desde su lanzamiento en septiembre de 2014 ha sido de 315 trabajadores para los programas de desarrollo y promoción de pymes (principalmente armadores y capitanes, que tenían mejores salarios y paquetes más altos de bonificaciones). Los programas de incentivos a la reconversión laboral contaron con la participación de 1347 trabajadores (FONCOPES, 2014). Un total de 2283 trabajadores fueron contactados por FONCOPES. Desafortunadamente, no hay datos de evaluación de resultados –pymes creadas, trabajadores que terminaron los cursos de capacitación y reconversión–, ya que no se ha hecho una investigación completa sobre el impacto real del decreto núm. 1084 sobre el empleo.

Una de las principales deficiencias de FONCOPES es el hecho de haberse orientado únicamente a los pescadores y no tener en cuenta la industria de la harina de pescado, donde también se pierden empleos y los trabajadores no tienen acceso a ningún programa de transición.

Si se pretende ampliar la reestructuración del sector, las medidas transicionales deben basarse en una evaluación en profundidad de los actuales programas de FONCOPES y en la extensión de los programas a la industria de procesamiento.

Por otra parte, el Estado nacional cuenta con el Centro de Entrenamiento Pesquero (CEP) de Paita, que tiene como misión brindar conocimientos al personal involucrado en la actividad pesquera y acuícola, potenciar sus habilidades y destrezas mediante la formación y la capacitación, el entrenamiento y la transferencia tecnológica para mejorar su nivel de competitividad laboral y de bienestar, promoviendo el ejercicio racional de la pesca mediante la prestación de servicios de calidad y contribuyendo al desarrollo del sector. El CEP de Paita ha desarrollado módulos, programas de entrenamiento y certificaciones que son ofrecidos a los trabajadores en los puertos y a lo largo de la costa.

Adicionalmente, debido a la extensión del sector informal, existen numerosos programas que buscan formalizar a los trabajadores del sector pesquero. Dicha formalización es esencial por diversas razones: para que las reservas de pescado puedan ser manejadas apropiadamente, obteniendo cifras de captura confiables tanto para el Estado como para la industria y, por supuesto, para mejorar las condiciones de trabajo en el sector. En años recientes, el FONDEPES ha llevado adelante numerosas actividades. El alcance de este programa podría beneficiarse del apoyo logístico que el gobierno regional le pudiera brindar.

Las propuestas de los trabajadores ante la situación en 2014

Entre abril y julio de 2014 la Fundación Laboral Internacional para el Desarrollo Sostenible (Sustainlabour) –junto con las organizaciones sindicales peruanas Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT)– realizó una serie de seminarios sindicales, titulados «Transición hacia economías social y ambientalmente sostenibles», donde participaron más de 200 delegados y delegadas sindicales de todo el país y de diversos sectores: minería, agua, energía, pesca, agricultura, trabajadores de la educación, de la salud, inspectores laborales, y otros. Se sumaron también algunos representantes de las ONG, especialistas y, en algunos casos, empleadores que contribuyeron en las discusiones. Además de pescadores industriales y artesanales, participaron trabajadores de las plantas conserveras y harineras, empleadores y autoridades públicas. En estos seminarios se acordaron una serie de propuestas para avanzar en la transformación del sector (Castro Zavaleta, 2014, y CUT, 2014). Las discusiones se dieron en el contexto de un El Niño entre leve y moderado que redujo significativamente las reservas disponibles.

Los trabajadores de la pesca demostraron una clara conciencia de los desafíos socio-ambientales que enfrenta el sector para garantizar su sostenibilidad, tanto por el lado de la sobreexplotación como por el de la creciente degradación ambiental, y los impactos proyectados del cambio climático. En este sentido, reconocían la imperiosa necesidad de pactar una transición organizada y dialogada hacia una pesca respetuosa de los límites ambientales para que su actividad pueda ser viable en el futuro.

Sin embargo, los pescadores saben que los beneficios de esta transición no serán automáticos, deberán garantizarse mecanismos para asegurar que en este proceso se dé seguridad y protección a los más vulnerables y que las oportunidades de la transformación sean realmente en beneficio de todos y no una ventaja más para los grupos empresarios que controlan el sector.

Las conclusiones de los grupos de los trabajadores fueron las siguientes (Maffei, Martín Murillo y Rivera Alejo, 2014).

- a) Mejor zonificación del mar: establecer zonas según el tipo de explotación: pesca artesanal, pesca industrial, acuicultura industrial y pequeña acuicultura. Esto reduciría los conflictos actuales, por ejemplo los debidos a instalaciones de acuicultura que dificultan el acceso al mar de pescadores artesanales.
- b) Potenciar la pesca artesanal, mediante: 1) capacitación, 2) facilitando el acceso a recursos económicos (créditos de PRODUCE-FONCOPES) y técnicos para la mejora de artes y aparejos, 3) zonificación de áreas de pesca artesanal exclusiva, con utilización de aparejos selectivos. La pesca artesanal es una fuente de trabajo importantísima (más del 40 por ciento de todos los trabajadores del sector), y fundamental para la seguridad alimentaria de comunidades costeras y ribereñas.

- c) Dar facilidades para la instalación de sistemas de refrigeración en las embarcaciones, lo que no existe en la mayor parte de la flota pesquera artesanal. Esto genera un volumen importante de descartes que, además del desaprovechamiento de un valioso recurso alimentario, resultan en contaminación.
- d) Promover proyectos de «miniacuicultura» responsable para favorecer el desarrollo local de comunidades costeras y ribereñas.
- e) En lo inmediato, recuperar sobrantes de la pesca de especies como la pota para la producción de harina, evitando los descartes y contaminación por esa vía.
- f) Transición del sector hacia un mayor consumo humano directo de la anchoveta, principal recurso pesquero del Perú, que se destina mayoritariamente a su procesamiento como harinas de pescado.
- g) Transición de la industria harinera hacia la elaboración de harinas especiales; esto reduciría el volumen pero daría un mayor valor agregado a la producción. Permitiría reducir el número de capturas y el impacto ambiental. Desde el punto de vista del empleo, esta reestructuración del sector supondría pérdida de empleo, por lo que debe realizarse con amplia participación de los trabajadores y trabajadoras del sector para garantizar los mecanismos de protección necesarios. Este hecho es especialmente importante en la zona de Chimbote, ya que las plantas del resto del país sí producen harinas de alta calidad.
- h) Reestructurar la industria conservera adaptándola a la pesca existente y optimizando su potencial. Muchas veces se destinan a la industria conservera especies de gran valor y pequeñas tallas.
- i) Es necesario realizar campañas de concienciación (de pescadores y consumidores) para que se consuman pescados que respeten las tallas y especies más numerosas reduciendo la presión sobre otras especies más frágiles. En este sentido, considerar el papel que cumplen las distintas especies para la sostenibilidad del ecosistema y no reducir el análisis simplemente a la disponibilidad. Por ejemplo, la anchoveta, como principal filtradora, constituye la base de la cadena alimentaria marina.
- j) Existe un déficit importante en las condiciones laborales de los trabajadores del sector. Es imprescindible introducir medidas de apoyo y de mejora de la protección social. Esto incluye una revisión de la ley núm. 30003.
- k) A fin de procurar la sostenibilidad, habrá que tomar medidas especiales de protección para los años de baja producción (por ejemplo, años de incidencia moderada y severa de El Niño):
 - Para el sistema de jubilación: El actual requerimiento de 15 semanas al año dejará descubiertos a muchos pescadores y debe ser ajustado sobre todo para los años de baja producción, cuando las semanas de trabajo

- son más escasas. Disponer las temporadas 2014 y 2015 (años de El Niño moderado) como años válidos de contribución jubilatoria.
- Para las políticas activas de mercado de trabajo que crean otros empleos: por ejemplo, a partir de la implementación de programas sociales, creando trabajos temporales enmarcados en la ley núm. 30191 –Ley para prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante una situación de desastre– para trabajadores de la actividad conservera y de procesamiento en temporadas de baja producción.

Conclusiones a partir de la aplicación de las Conclusiones de la OIT sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes

En este apartado se utilizarán los elementos de las Conclusiones sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes aportadas por la 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en 2013 para evaluar dónde y cómo se lleva a cabo la transición en la pesca peruana. La Comisión Tripartita –que discutió sobre formas de alcanzar el trabajo decente, los empleos verdes y el desarrollo sostenible– estuvo constituida por 174 delegados gubernamentales, empleadores y sindicatos de todo el mundo. Sus conclusiones fueron adoptadas por la sesión plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) el 19 de junio de 2013 (OIT, 2013):

Bien gestionadas, las transiciones hacia economías ambiental y socialmente sostenibles pueden impulsar firmemente la creación de empleo, la calidad de los empleos, la justicia social y la erradicación de la pobreza. La ecologización de todos los empleos y las empresas mediante la introducción de prácticas más eficientes desde el punto de vista de la energía y de los recursos, la prevención de la contaminación y la gestión sostenible de los recursos naturales conduce a la innovación, potencia la resiliencia y genera ahorro, lo que atrae nuevas inversiones y activa el empleo.

¿Está siendo así en el sector de la pesca peruana? ¿Qué piensan los pescadores peruanos?

Políticas macroeconómicas y de crecimiento

Según las conclusiones de la CIT, las políticas macroeconómicas y de crecimiento deberían promover modelos de producción y consumo sostenibles y lograr que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos fueran el eje de las políticas sociales y económicas.

Sin embargo, en el transcurso de 2014 el Poder Ejecutivo peruano ha tomado una serie de medidas con el objetivo de provocar una reactivación

económica que han provocado gran preocupación porque suponen pérdidas de derechos adquiridos y flexibilización de las normas laborales y ambientales.

El «paquete de reactivación económica» del decreto ley núm. 02-2014 ha recortado las funciones y atribuciones de los organismos de fiscalización laboral y las competencias del MINAM y del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), reduciendo a la mitad las multas por delitos ambientales; y los tiempos de aprobación de los estudios de impacto ambiental a 45 días (Maffei, Martín Murillo y Rivera Alejo, 2014).

Por otro lado, lo acordado en la Conferencia señalaba la importancia de las políticas fiscales en este proceso. Sin embargo, mediante esta misma reforma el Estado renuncia a importantes ingresos fiscales que podían resultar cruciales para la realización de proyectos sostenibles impulsores de la economía. Con dicho paquete de reactivación se concede una amplia exención fiscal, entre otros, a 150 grandes contribuyentes que adeudan entre 50 y 100 millones de soles peruanos, y a 9 que adeudan más de 500 millones de soles peruanos.

Las organizaciones sindicales peruanas se han opuesto con fuerza a estas medidas, apostando por una mejor regulación ambiental y laboral.

Políticas sectoriales para la ecologización del sector y la creación de trabajo decente a lo largo de toda la cadena de valor

Se han mencionado anteriormente algunas medidas sectoriales que tienen como objetivo la racionalización ambiental de la pesca peruana con una mejor protección del recurso de cara a la sostenibilidad: cuotas individuales de pesca de anchoveta, tallas mínimas para diversas especies, etc.

Sin embargo, la mayor parte de los expertos y organizaciones de trabajadores consideran que no existe una política sectorial coherente que permita avanzar en ese sentido. El marco regulatorio del sector pesquero presenta un alto grado de dispersión, además de falta de predictibilidad (no se cumple con las publicaciones, ni con la participación de especialistas y científicos en la elaboración de las normas). Una política sectorial anclada en un marco regulatorio coherente parece ser una de las principales faltas de la situación actual.

Las políticas sectoriales ambientales tienen que ser más eficientes. Aunque como hemos visto en el caso del establecimiento de vedas para la captura de juveniles, estas políticas generaron aumentos del descarte que son extremadamente peligrosos para la sostenibilidad de la especie.

Ante unos recursos decrecientes, la diversificación tiene que ser mucho más decidida. Los trabajadores demandan facilidades para desarrollar otras pesquerías, políticas de promoción del consumo humano directo que se definan sobre la evaluación de las posibilidades de mejora de las anteriores, una diversificación industrial de industrias harineras de más calidad, y

mejoras en la industria del congelado y conservera. Además, se piden inversiones para mejorar la cadena de distribución y centros de acopio.

Recursos tan estacionales y temporales, por el impacto de El Niño y el previsible impacto del cambio climático, requieren políticas sectoriales complejas y que se adapten con rapidez a las consecuencias sociales y a la gestión de desastres para los años de El Niño no solo en su versión severa, sino también en la moderada.

Desafortunadamente, la información referente al empleo está completamente ausente de las leyes, medidas y de la mayoría de las investigaciones sobre el sector pesquero peruano, lo que dificulta sobremanera el análisis de las políticas y sus impactos. Los datos más confiables provienen de modestas organizaciones tales como el Sindicato de Pescadores de Chimbote, Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (CSA-UPCH) o CENDOPES.

Una de las demandas de las organizaciones sindicales es que se zonifique mejor la actividad: pesca artesanal, acuicultura industrial y pequeña acuicultura. Los conflictos son numerosos en la actualidad e incluso medidas bien intencionadas tienen efectos adversos en otras ramas de la actividad. Algunas veces los esfuerzos gubernamentales, tales como los guiados por el DL 005-2012 y el DL 011-2013, fueron echados por tierra por las grandes empresas (*El Comercio*, 2013a, 2013b, y 2013c).

La política en este sector es compleja. Hemos visto que las organizaciones de trabajadores artesanales quieren que se potencie el sector, aunque también es cierto que la proliferación de pescadores artesanales puede suponer dificultades para la sostenibilidad de las especies, por su gran número. La tarea de mantener al sector óptimamente dimensionado en términos ambientales debe ir acompañada de la formalización del mismo, para mejorar las condiciones de trabajo y permitir un mejor control por parte de las administraciones.

En este sentido, los trabajadores demandan mayores inversiones en tecnologías que mejoren el resultado ambiental y social, tales como subsidios para las inversiones en sistemas de refrigeración para la flota artesanal.

Los déficits de la fiscalidad del sector son muchos. Tanto las organizaciones de trabajadores como los expertos consideran que la aportación del sector a las arcas del Estado es insuficiente, que deben mejorarse.

Aunque las capturas tengan que reducirse a fin de alcanzar niveles máximos para las especies, los precios del pescado tienden a subir. Habrá que proyectar políticas también para que el alza de los precios no impacte en los consumidores más pobres.

Por otra parte, la implementación de las políticas sectoriales requiere reformas importantes en el Gobierno: la transparencia, la lucha contra la corrupción y la participación de las partes interesadas son aspectos clave. Los expertos consideran la gobernanza en el sector muy débil y comprueban que la pesca negra está creciendo, incluso como consecuencia de políticas pesqueras adecuadas. Los recursos de la inspección tienen que ser mayores.

Si bien es cierto que la política sectorial ha conseguido avances en los últimos años, habrá que redoblar esfuerzos para incluir todos los elementos expuestos arriba. Los trabajadores en las consultas demostraron tener muchas propuestas, y el diálogo social es el mejor mecanismo para hacer una política sectorial eficaz.

Diálogo social

La falta de diálogo social se pone de manifiesto en los resultados obtenidos por muchas de las medidas adoptadas. La reforma del sistema de pensiones es un caso particularmente claro en el que los beneficiarios últimos de las medidas no fueron consultados apropiadamente y, como resultado, el impacto puede ser perverso.

Claro está que será difícil reunir el total apoyo de todas las partes comprometidas para las medidas. Tal es el caso, por ejemplo, de la exclusividad para la pesca artesanal en las primeras 10 millas marinas, que fue consultada con numerosas organizaciones de pescadores, como consta en el sitio web de PRODUCE, pero tuvo amplia oposición de parte de las grandes empresas de pesca industrial, que lograron frenar la reforma. El Estado tendrá que buscar soluciones que protejan la sostenibilidad de las reservas y ofrezcan a la vez mejores soluciones desde un punto de vista social, laboral y económico.

Las organizaciones de trabajadores consultadas, tanto de la pesca industrial como de la artesanal, probaron tener propuestas basadas en información más confiable que otras fuentes, así como el conocimiento necesario para asegurar las medidas a favor de la sostenibilidad de las reservas. Fortalecer el diálogo social es absolutamente necesario para lograr una transición mejor y más justa.

Un comité consultivo para el sector pesquero podría ser un paso importante en la dirección de mejorar el diálogo entre todas las partes interesadas.

Derechos

El trabajo en la pesca debe estar amparado por una serie de derechos sociales y laborales, tales como: contratos de trabajo, remuneración, buenas condiciones de habitabilidad a bordo, alimentación sana y equilibrada, adhesión a los sistemas de salud y de seguridad social, formación y capacitación en sistemas de seguridad de la vida humana en el mar, horario de trabajo, horas de descanso, entre los más importantes (OIT, 2008). Son cruciales las campañas para mejorar la calidad de empleo en el sector, que en la actualidad es sumamente deficitaria. Se estima que solo en el 5 por ciento de los casos se cumple con las condiciones de trabajo decente. Una transformación que parta de esta base será una verdadera revolución.

Los datos de los sindicatos indican una tasa de afiliación del 14,46 por ciento dentro del grupo de trabajadores formales asalariados, y del 2,27 por ciento entre los trabajadores de las plantas conserveras, harineras y congeladoras. Para que la transición sea justa, será preciso dejar de poner trabas a la organización de los trabajadores y habrá que empezar por las empresas en las cuales los derechos sindicales son particularmente violados.

Los sindicatos de pescadores consideran de particular importancia bregar por la ratificación del Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), de la OIT, que podría mejorar las condiciones de trabajo de 70 000 trabajadores (Rel-UITA, 2010).

Aunque las organizaciones sindicales se han fortalecido y ganado presencia en el Perú en la última década, luego de épocas oscuras de gobiernos neoliberales, lamentablemente no parece haber un compromiso fuerte por parte de los gobiernos para facilitar la negociación colectiva. Una legislación laboral más robusta y una mayor fiscalización gubernamental ayudarían a evitar prácticas antisindicales por parte de las empresas y a ampliar los derechos laborales y la organización de los trabajadores.

Protección social

Aunque las estadísticas no concuerdan exactamente, sí coinciden en señalar que entre el 50 y el 70 por ciento de los peruanos trabaja dentro de la economía informal (MTyPE, 2013b, y OIT, 2012a). Además, solo el 56 por ciento de los trabajadores tiene un seguro de salud, y solo el 32,6 por ciento tiene derecho a algún beneficio de pensión (Gamero Requena, 2013). Por otra parte, el Perú tiene uno de los valores más bajos en gasto público social de la región, rozando apenas el 10 por ciento de su PIB (CEPAL, 2014), y el margen de mejora es amplísimo.

Entre los trabajadores del sector de la pesca, el sistema de pensiones es una de las preocupaciones fundamentales. Si las actuales jubilaciones están amenazadas para el 60 por ciento de los trabajadores, es difícil pensar que un sistema de jubilación adelantada pueda ser implementado para apoyar los esfuerzos de reestructuración.

Para que los trabajadores de la pesca estén protegidos, la formalidad tiene que ser la norma. Se requiere, de inmediato, una evaluación de los sistemas actuales, cuyos resultados no son conocidos.

Salud y seguridad en el trabajo

Uno de los pilares básicos para garantizar el trabajo decente es el aspecto de la salud y seguridad en el trabajo. Para hacer frente a los grandes desafíos del país, se aprobó la Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo (ley núm. 29783)

en 2012, con el apoyo de las organizaciones de trabajadores. A pesar de este avance, el Perú no ratificó el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), ni el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), de la OIT. Las ratificaciones de estos dos convenios significarían un paso importante hacia la mejora de la salud y seguridad en el trabajo en ese sector.

De todas maneras, en 2014 la nueva ley aprobada en 2012 fue debilitada en el marco del plan de reactivación económica, que elimina la responsabilidad penal ante accidentes laborales; aprueba la tercerización de la gestión de los servicios de salud y seguridad en el trabajo; e invierte la carga de la prueba, siendo el trabajador quien tendrá que demostrar que no tuvo culpa en el accidente. Esta modificación representa un claro retroceso en la materia y es de esperar que se refleje también en el sector de la pesca, donde las condiciones al respecto son especialmente difíciles (Maffei, Martín Murillo y Rivera Alejo, 2014).

Desarrollo de competencias y políticas activas para el mercado laboral

La reestructuración de la flota de la anchoveta, en función a la entrada en vigor del sistema de cuotas, incluyó programas de incentivos para la reconversión industrial y para el desarrollo de pymes, con bonificaciones, capacitación, subvenciones y asesoramiento. Vale recordar que estos programas se aplican únicamente a los trabajadores de mar, pero no a aquellos empleados en el proceso industrial. Los trabajadores demandan esa protección no solo para los involucrados en la extracción, sino también para los que trabajan en actividades de procesamiento.

Una de las demandas clave de las organizaciones sindicales es el acceso a una mejor formación ocupacional en el sector, que mejore las competencias de los pescadores, en particular de los artesanales, y garantice la sostenibilidad de sus empleos y del recurso.

Los programas llevados a cabo por el Centro de Entrenamiento Pesquero (CEP) de Paita necesitan más inversiones en nuevas tecnologías y actualización de sus contenidos curriculares. Las actividades realizadas en dicho centro podrían ser combinadas con experiencias de aprendizaje itinerantes para que un mayor número de trabajadores pudiera alcanzar y mantener actualizados sus conocimientos.

Las políticas deben ser supervisadas. No existe ningún tipo de seguimiento real de las medidas adoptadas, ningún sistema de evaluación disponible. Hay medidas que no pueden ser evaluadas hasta la fecha por falta de sistematización en la información.

Conclusión: ¿una transición justa para todos?

En las últimas décadas se han propuesto políticas para evitar el colapso del sector pesquero peruano, amenazado por la sobrepesca y la variabilidad ocasionada por El Niño. Desafortunadamente, la falta de seguimiento institucional y de investigación sobre los temas de empleo ha impedido la evaluación del resultado de esas políticas. Por ejemplo, es muy escasa la información sobre las recientes medidas de mitigación del impacto social para una mejor gestión del recurso ambiental. Recopilar y analizar esa información es esencial en el presente para poder diseñar medidas de transición justa para el futuro.

En el marco de la recomendación de la Conferencia Internacional del Trabajo y sus áreas clave para una transición justa para todos, el desarrollo en marcha del sector pesquero peruano debe superar las siguientes limitaciones: la falta de derechos laborales establecidos para el sector, el nivel inadecuado de protección social para los pescadores y trabajadores de la industria de procesamiento del pescado, además de la falta de institucionalización del diálogo social en el sector. Ni los sindicatos ni las asociaciones de pescadores artesanales parecen encontrar los espacios para presentar y discutir sus puntos de vista, en un contexto en el que se podrían haber evitado importantes deficiencias en la implementación de las políticas con un proceso de consulta al mundo del trabajo. Si estos elementos no son tenidos en cuenta para encontrarles solución, será difícil implementar políticas sectoriales sostenibles.

Por último, es de lamentar que las recientes medidas tomadas por el Gobierno peruano durante el período de elaboración de este artículo, como es el caso del decreto ley núm. 02-2014 sobre el paquete de estímulo económico, retoman las premisas obsoletas que vinculan desarrollo económico y bajos estándares ambientales y sociales, perdiendo así la oportunidad de promover un plan económico que sea verdaderamente justo y sostenible.

Referencias

- Alfaro-Shigueto, J.; Mangel, J. C.; Pajuelo, M.; Dutton, P. H.; Seminoff, J. A., y Godley, B. J. 2010. «Where small can have a large impact: Structure and characterization of small-scale fisheries in Peru». *Fisheries Research* (Elsevier), vol. 106, núm. 1, págs. 8-17.
- Alvarado Pereda, F. 2010. *Situación pensionaria de los pescadores industriales y artesanales del Perú: propuestas de solución*. Lima, OIT, Oficina Subregional para los Países Andinos. Disponible en <http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_oit/libros/situacion_pensionaria_de_los_pescadores.pdf> [consulta: 12/03/15].
- . 2008. *Diagnóstico sociolaboral de la pesca en Perú*. Lima, OIT, Oficina Subregional para los Países Andinos. Disponible en <www.sibiup.up.ac.pa/vcentmardelsur/Economias_de_%20Pacífico/2.Alvarado%20Peredo,%20

- Fernando%20%282008%29%20%20Diagnostico%20socio%20-%20laboral%20del%20sector%20de%20la%20pesca%20en%20Per%C3%BA..pdf> [consulta: 12/03/15].
- Ayón, P.; Ciales-Hernandez, M. I.; Schwamborn, R., y Hirche, H-J. 2008. «Zooplankton research in Peru: A review». *Progress in Oceanography* (Elsevier), vol. 79, núm. 2-4 (octubre-diciembre), págs. 238-255.
- Ballón, M.; Wosnitza-Mendo, C.; Guevara-Carrasco, R., y Bertrand, A. 2008. «The impact of overfishing and El Niño on the condition factor and reproductive success of Peruvian hake, *Merluccius gayi peruanus*», *Progress in Oceanography* (Elsevier), vol. 79, núm. 2-4 (octubre-diciembre), págs. 300-307.
- Banco Mundial. 2014. *World Development Indicators 2014*. Washington, Banco Mundial. Disponible en <<http://data.worldbank.org/indicator>> [consulta: 12/03/15].
- . 2011. *Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente*. Washington, Banco Mundial. Disponible en <<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/report/61783>> [consulta: 12/03/15].
- . 2007. *Republic of Peru – Environmental Sustainability: A Key to Poverty Reduction in Peru*. Country Environmental Analysis, Report No. 40190-PE. Washington, Banco Mundial. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7761>> [consulta: 12/03/15].
- , y FAO. 2009. *The sunken billions: The economic justification for fisheries reform*. Agriculture and Rural Development Series. Washington. Disponible en <<http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1224775570533/SunkenBillionsFinal.pdf>> [consulta: 12/03/15].
- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú). 2014. *Indicadores económicos: IV trimestre 2014*. Lima. Disponible en <www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/indicadores-trimestrales.pdf> [consulta: 12/03/15].
- Bonilla, H. 1974. *Guano y burguesía en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Brochier, T.; Lett, C., y Fréon, P. 2010. «Investigating the ‘northern Humboldt paradox’ from model comparisons of small pelagic fish reproductive strategies in eastern boundary upwelling ecosystems», *Fish and fisheries* (Wiley), vol. 12, núm. 1, págs. 94-109. Disponible en <www.researchgate.net/publication/230278043> [consulta: 12/03/15].
- Castro Zavaleta, J. 2014. «Impactos productivos y sociales del fenómeno de El Niño: Leve moderado». Documento presentado en el seminario «Pesca, cambio climático y El Niño», organizado por Sustainlabour y el Sindicato de Pescadores de Chimbote, Chimbote, julio. Disponible en <www.sustainlabour.org/documentos/Chimbote_impactos_JavierCastro.pdf> [consulta: 12/03/15].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <www.cepal.org/en/publications/35864-anuario-estadistico-de-america-latina-y-el-caribe-2013-statistical-yearbook-latin> [consulta: 12/03/15].

- Chávez, F. P., y Messié, M. 2009. «A comparison of Eastern Boundary Upwelling Ecosystems». *Progress in Oceanography* (Elsevier), vol. 83, núm. 1-4 (diciembre), págs. 80-96.
- Christensen, V.; De la Puente, S.; Sueiro, J. C.; Steenbeek, J., y Majluf, P. 2014. «Valuing seafood: The Peruvian fisheries sector». *Marine Policy* (Elsevier), vol. 44, págs. 302-311.
- Clemente, L. E. C. 2009. *La comercialización en primera venta de los productos de la pesca marítima artesanal en el Perú: problemática y plan de mejoras*. Ministerio de la Producción, Lima.
- Congreso de la República. 2002. *Comisión investigadora sobre delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001: Informe final de investigación*. Lima, junio. Disponible en <www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscura/informecideffinal.pdf> [consulta: 12/03/15].
- CUT (Central Unitaria de los Trabajadores). 2014. *Litoral, Boletín de la CUT Sectorial Pesquero*. Chimbote, julio.
- De la Puente, O.; Sueiro, J. C.; Heck, C.; Soldi, G., y De la Puente, S. 2011. *La pesquería peruana de la anchoveta. Evaluación de los sistemas de gestión pesquera en el marco de la certificación a cargo del Marine Stewardship Council*. Serie Documentos de Trabajo del CSA-UPCH núm. 1. Lima, Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Disponible en <www.csa-upch.org/pdf/lapesqueriaperuana.pdf> [consulta: 12/03/15].
- El Comercio*. 2014. «Editorial: Dogmatismo en el sector pesca». Lima, 8 de diciembre. Disponible en <<http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-dogmatismo-sector-pesca-noticia-1776864>> [consulta: 12/03/15].
- . 2013a. «Empresas pescaron más de 1 000 toneladas de anchoveta juvenil pese a estar prohibido». Lima, 29 de enero. Disponible en <<http://elcomercio.pe/economia/peru/empresas-pescaron-mas000-toneladas-anchoveta-juvenil-pese-estar-prohibido-noticia-1529855>> [consulta: 12/03/15].
- . 2013b. «¿Quién gana y quién pierde con la polémica norma que regula la pesca de anchoveta?» Lima, 25 de marzo. Disponible en <<http://elcomercio.pe/economia/peru/quien-gana-quien-pierde-polemica-norma-que-regula-pesca-anchoveta-noticia-1554834>> [consulta: 12/03/15].
- . 2013c. «Corte Suprema declara inconstitucional el Decreto Supremo 005 del Produce». Lima, 21 de noviembre. Disponible en <<http://elcomercio.pe/economia/peru/corte-suprema-declara-inconstitucional-decreto-supremo-005-produce-noticia-1662364>> [consulta: 12/03/15].
- Estrella, C.; Fernández, J.; Castillo, G., y Benites, C. 2010. «Informe general de la Segunda encuesta estructural de la pesquería artesanal peruana 2003-2005. Regiones Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna». *Informe del Instituto del Mar del Perú*, vol. 37, núm. 1-2, Callao, IMARPE. Disponible en <www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe_informe_37_num1_2.pdf> [consulta: 12/03/15].
- Fajardo, S. 2013. «Reporte Temático III. Salud del Ecosistema». Consultoría realizada en el marco del proceso de ADT-PAE del proyecto GEF-PNUD: Hacia un manejo con enfoque ecosistémico del gran ecosistema marino de la corriente de Humboldt. Lima.

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2014. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2014*. Disponible en <www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/es/c/232019/> [consulta: 12/03/15].
- . 2012. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012*. Disponible en <www.fao.org/docrep/016/i2727s/i2727s00.htm> [consulta: 12/03/15].
- . 2010. «Visión general del sector pesquero nacional: Perú». Serie Perfiles sobre la pesca y la acuicultura por países, FID/CP/PER, mayo. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/Fi/DOCUMENT/fcp/es/FI_CP_PE.pdf> [consulta: 12/03/15].
- Flores Guzmán, R. A. 2010. «Los balleneros anglo norteamericanos y la apertura comercial del Pacífico sur a fines de la época colonial (1790-1820)», *Histórica* (Lima, PUCP), vol. 34, núm. 2.
- FONCOPE (Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero). 2014. *Total beneficiarios acogidos al Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero*. Lima, FONCOPE. Disponible en <www.foncopes.com.pe/index.php/foncopes/biblioteca/cat_view/87-beneficiarios.html> [consulta: 12/03/15].
- Foronda, M. E., y Velásquez Guarniz, M. 2014. «Ciudades costeras y cambio climático en el Perú». Presentación en el seminario Pesca, cambio climático y El Niño, Sustainlabour y Sindicato de Pescadores de Chimbote, Chimbote (Perú), julio. Disponible en <http://www.sustainlabour.org/documentos/Chimbote_CiudadesCosteras_MElenaForonda-PARTE1.pdf> [consulta: 12/03/15].
- Gamero Requena, J. 2013. *Informe: El trabajo decente en el Perú. Una mirada al 2012*. Lima, Programa Laboral de Desarrollo (PLADES)/Instituto de Estudios Sindicales (IESI). Disponible en <<https://docs.google.com/file/d/0B1L6UjYv4p7Mk81WG9S2QycE0/edit>> [consulta: 12/03/15].
- Guevara-Carrasco, R.; Niquen, M., y Bouchón, M. 2010. *A summary on the monitoring, assessment and criteria to estimate the total allowable catch of Peruvian anchoveta (Northern-Central Stock)*. IMARPE, Callao.
- Hatzios, M., y De Haan, C. 2007. «Increasing the benefits from the fisheries sector through policy reform», en M. M. Guigale, V. Fretes-Cibils y J. L. Newman: *An opportunity for a different Peru: Prosperous, equitable, and governable*. Washington, Banco Mundial, págs. 419-439. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6633>> [consulta: 12/03/15].
- IMARPE (Instituto del Mar del Perú). 2012. *Situación del calamar gigante durante el 2011 y perspectivas de pesca para el 2012*. Callao, IMARPE.
- . Sin fecha. *Resultados generales de la primera y segunda encuesta estructural de la pesquería artesanal en el litoral peruano – ENEPA I y II (1995-2005)*. Callao, IMARPE. Disponible en <www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe_ii_enepa_web.pdf> [consulta: 5/05/15].
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2014. *Principales indicadores estadísticos*. Lima, INEI. Disponible en <www.inei.gob.pe/> [consulta: 12/03/15].
- . 2013. *Resultados Definitivos. IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. Lima, INEI. <<http://proyectos.inei.gob.pe/web/DocumentosPublicos/ResultadosFinalesIVCENAGRO.pdf>> [consulta: 12/03/15].

- . 2012. *Primer censo de la Pesca Artesanal del Ámbito Marítimo 2012 (CENPAR)*. Lima, INEI. Disponible en <http://webinei.inei.gob.pe/anda_inci/index.php/catalog/223> [consulta: 12/03/15].
- Jahncke, J.; Checkley, D. M., y Hunt, G. L. 2004. «Trends in carbon flux to seabirds in the Peruvian upwelling system: effects of wind and fisheries on population regulation». *Fisheries Oceanography* (Wiley), vol. 13, núm. 3, págs. 208-223.
- Macroconsult. 2005. *Condiciones de aplicación de cuotas individuales transferibles en la pesca de anchoveta en el Perú*, informe para la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP). Lima, Macroconsult, enero.
- Maffei, L; Martín Murillo, L.; Rivera Alejo, J. 2014. *Hacia una economía más verde y más justa en el Perú: propuestas sindicales*. Sustainlabour, Madrid. Disponible en <www.sustainlabour.org/actividad.php?lang=ES&idactividad=802> [consulta: 12/03/15].
- Mathew, W. M. 2009. *La firma inglesa Gibbs y el monopolio del guano en el Perú*. IEP y BCRP, Lima.
- MTyPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). 2013a. *Ley núm. 30003*. Lima, MTyP. Disponible en <www.trabajo.gob.pe/normaCompletaSNIL.php?id=2850> [consulta: 12/03/15].
- . 2013b. *Síntesis de Indicadores Laborales: II Trimestre, 2013*. Lima, MTyP. Disponible en <www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=94&tip=9> [consulta: 12/03/15].
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2013. *Resolución sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión. Ginebra, OIT. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_223812.pdf> [consulta: 12/03/15].
- . 2012a. *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*. Lima, OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en <www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_195884/lang-es/index.htm> [consulta: 12/03/15].
- . 2012b. *Promover la seguridad y la salud en una economía verde*. Ginebra, OIT. Disponible en <http://www.ilo.org/safework/info/video/WCMS_176314/lang-es/index.htm> [consulta: 12/03/15].
- . 2008. «Hacia el trabajo decente en el Perú: la mujer en la industria pesquera». Documento de trabajo núm. 261. Ginebra, OIT. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_160868.pdf> [consulta: 12/03/15].
- Paredes, C. E. 2014. «La anchoveta: pesca y descarte de juveniles. Análisis de la regulación pesquera y propuestas para su perfeccionamiento». Cuadernos de Investigación, núm. 20, abril. Instituto del Perú, Universidad de San Martín de Porres, Lima. Disponible en <http://institutodelperu.org.pe/descargas/pesca_y_descarte_de_anchovetas_juveniles.pdf> [consulta: 12/03/15].
- . 2012. *Eficiencia y equidad en la pesca peruana: La reforma y los derechos de pesca*. Consultoría realizada para el Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, CIES. Disponible en <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/eficiencia_y_equidad_en_la_reforma_de_la_pesca_en_el_peru.pdf> [consulta: 12/03/15].

- Paredes Lanatta, C., y Lettona Pereyra, U. 2013. *Contra la corriente, la anchoveta peruana y los retos para su sostenibilidad*. World Wildlife Fund (WWF) y Universidad de San Martín de Porres, Lima. Disponible en <www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2013/10/anchoveta.pdf> [consulta: 12/03/15].
- Pauly, D., y Tsukayama, I. (directores). 1987. *The Peruvian anchoveta and its upwelling ecosystem three decades of change*. ICLARM Studies and Reviews, núm. 15. Manila, ICLARM/IMARPE/GTZ.
- Peralta Borounce, H. 2014. Presentación realizada en el seminario «Transición hacia economías social y ambientalmente sostenibles». Sustainlabour, Trujillo (Perú), 3 al 5 de julio. Disponible en <www.sustainlabour.org/documentos/Pesca_Peralta.pdf> [consulta: 12/03/15].
- PRODUCE (Ministerio de la Producción). 2013. *Anuario estadístico pesquero y acuícola 2012*. Disponible en <www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/estadistica/anuario/anuario-estadistico-pesca-2012.pdf> [consulta: 12/03/15].
- Quiroz, A. 2013. *La historia de la corrupción en el Perú*, Traducción de J. Flores Espinoza. Lima, Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal.
- Rel-UITA (Regional Latinoamericana de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines). 2010. «SUPNEP continúa gestionando la ratificación de Convenio núm. 188 de la OIT». Publicado en la red: 12 de junio. Disponible en <www6.rel-uita.org/sectores/pesca/supnep_continua_convenio_188.htm> [consulta: 12/03/15].
- Revista Pesca Perú*. 2014. Vol. 150, núms. 1-14. Disponible en <<http://revistapescaperu.com/component/jdownloads/finish/10-2014/76-revista-pesca-enero2014/0.html?Itemid=0>> [consulta: 12/03/15].
- Rostworowski, M. 2005. «Recursos renovables y pesca, siglos XVI y XVII; Curacas y sucesiones», en *Obras completas IV; Historia andina*, 29. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Salazar, M. 2012. «Perú: El pescado que desaparece», en *IDL-Reporteros: El saqueo de los mares*. Publicado en la red: 25 de enero. Disponible en <<https://idl-reporteros.pe/peru-el-pescado-que-desaparece/>> [consulta: 12/03/15].
- Saldarriaga, M. (2014). «Análisis de la captura incidental en la pesquería industrial de cerco anchovetera en el litoral peruano durante el período 2003-2011». Presentación realizada en el IV Congreso de Ciencias del Mar (CONCIMAR), Lima, 24 al 28 de junio, 12 págs.
- Shady, R. 2006. «America's First City? The Case of Late Archaic Caral», 28-62, en I. William, y H. Silverman (directores): *Andean Archaeology III – North and South*.
- SNP (Sociedad Nacional de Pesquería). 2003. *Libro de oro de la pesquería peruana*. Lima, SNP, 402 págs.
- Suciro, J. C. 1994. *La flota industrial de cerco, orígenes y crecimiento*. Lima, Ipemin.
- . 1991. *La flota industrial de cerco. Origen y crecimiento, resultados económicos 1986-1989*. Lima, Ipemin.
- , y De la Puente, S. 2013. «La sostenibilidad como base del ingreso y empleo del sector pesquero: cadenas de valor de la actividad pesquera y acuícola en el Perú». Presentación de conferencia. Sin datos.

- , y López de la Lama, R. 2014. *La comercialización del pescado fresco en Lima Metropolitana*. Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (CSA-UPCH), Lima.
- SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria). 2014. *Estadísticas de comercio exterior*. Lima. Disponible en <www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/index.html> [consulta: 12/03/15].
- Thorp, R., y Bertram, G. 1985. *Perú 1890-1977: crecimiento y política en una economía abierta*. Lima, Fundación E. Ebert, Mosca Azul, Universidad del Pacífico.
- Tveterås, S.; Asche, F.; Bellemare, M. F.; Smith, M. D.; Guttormsen, A. G.; Lem, A.; Lien, K., y Vannuccini, S. 2012. «Fish is food: The FAO's Fish Price Index». Disponible en <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0036731>> [consulta: 12/03/15].
- Zuzunaga, J. 2013. «Medidas de conservación y ordenación pesquera del jurel (*Trachurus murphyi*) en el Perú». *Revista Peruana de Biología* (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima), vol. 20, núm. 1, septiembre, págs. 107-113.

El largo y sinuoso camino del negro al verde

*Décadas de cambio estructural
en la cuenca del Ruhr*

Béla Galgóczi

Instituto Sindical Europeo (ETUI)

La cuenca del Ruhr, en Alemania occidental, ha sido una de las regiones industriales más importantes de Europa. Basada en la minería del carbón y la industria del acero, fue uno de los mayores proveedores de maquinaria militar alemana durante las dos guerras mundiales. Uno de los objetivos de la predecesora de la Unión Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (1951), fue «lograr que la guerra no solo fuera impensable, sino materialmente imposible», como expresó el ministro francés de Relaciones Exteriores Robert Schuman el 9 de mayo de 1950. Este tratado creó un mercado común para el carbón y el acero entre los Estados miembros que sirvió para neutralizar la competencia entre las naciones europeas por los recursos naturales, en especial en la cuenca del Ruhr.

Sin embargo, durante las últimas décadas el paisaje industrial emblemático de la región se ha transformado en uno de los principales ejemplos de desindustrialización y diversificación económica: si bien la cuenca del Ruhr ha mantenido su columna vertebral industrial, el principal activo de la región reside ahora en una economía de servicios basada en el conocimiento.

En este artículo nos referimos a esa transformación ocurrida en la cuenca del Ruhr como un caso ejemplar de la gestión del cambio que la llevó de una actividad económica tradicional, basada en la industria, con uso intensivo de materias y recursos, a una economía basada en el conocimiento y fundada en un uso eficiente de los recursos. Las características geográficas de la región son descritas brevemente en el recuadro 1.

En el siglo XXI, Europa –al igual que el resto del mundo– tiene por delante una cuestión trascendental: partir de una economía que aún se basa en el uso intensivo de la energía, de los materiales y de los recursos y convertirla en una economía sostenible, verde y baja en carbono. Este proceso requiere una reestructuración económica integral. El interrogante imperioso que se les plantea a los sindicatos ante esta reestructuración necesaria es cómo gestionarla con equilibrio social, de modo que las cargas y costos ineludibles se distribuyan con justicia entre todos los actores principales. La transición justa es una de las demandas clave de los sindicatos, que también encuentra eco en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)¹. La experiencia del Ruhr también entraña una lección desde la perspectiva de una transición justa. La diversificación económica de la cuenca del Ruhr, que dependió en su día de la minería, contó con la gestión activa del Gobierno Federal y de los gobiernos regionales; a su vez, los procesos de reestructuración estaban imbricados en una cultura de relaciones industriales marcada por la participación activa de los trabajadores. La normativa de *Montanmitbestimmung* (Peters, 1979), una versión más fuerte de las prácticas alemanas de cogestión, se basó en

1. La CMNUCC está basada en conferencias intergubernamentales anuales de las partes (COP).

Recuadro 1. Principales características de la cuenca del Ruhr

La cuenca del Ruhr es el mayor conglomerado urbano de Alemania, con una población que ronda los 8 500 000 de habitantes (2010). Está conformada por varias ciudades industriales de gran tamaño; la delimitan el río Ruhr al sur, el río Rin al oeste y el distrito Lippe al norte; al suroeste limita con el distrito de Bergisches Land. La cuenca del Ruhr queda comprendida dentro de un área metropolitana más grande, Rin-Ruhr, de más de 12 millones de habitantes. La región de la cuenca del Ruhr abarca las ciudades de Duisburg, Oberhausen, Bottrop, Mülheim an der Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Bochum, Herne, Hagen, Dortmund y Hamm, al igual que partes de los distritos de perfil más rural de Wesel, Recklinghausen y Unna. Las ciudades más densamente pobladas son Dortmund (aproximadamente 572 000 habitantes), Essen (alrededor de 566 000 habitantes) y Duisburg (aproximadamente 486 000 habitantes). La región de la cuenca del Ruhr no tiene un centro administrativo; cada ciudad que conforma esta área tiene su propia administración, aunque debe señalarse la institución supracomunal Regionalverband Ruhr (RVR), con sede en Essen. Históricamente, las ciudades de la región occidental de la cuenca del Ruhr, como Duisburg y Essen, pertenecían a lo que alguna vez fue la región de Renania, mientras que las ciudades de la zona oriental del Ruhr, como Gelsenkirchen, Bochum, Dortmund y Hamm, pertenecían a la región de Westfalia. Desde el siglo XIX estos distritos han crecido hasta unificarse en un gran complejo con un vasto paisaje industrial, habitado por alrededor de 7 300 000 de personas y que incluye a las ciudades de Düsseldorf y Wuppertal. Este conglomerado es la tercera área urbana más grande de la Unión Europea, después de Londres y París.

Fuente: RVR.

la industria minera y del acero. Las lecciones que se derivan del caso de la cuenca del Ruhr no solo revisten importancia por sus resultados, sino también (e incluso en mayor medida) por los factores que hicieron posible su materialización: políticas de desarrollo industrial y regional y el papel desempeñado por sus protagonistas.

La primera sección de este documento destaca el caso de la transformación hacia una economía de bajo carbono que hace un uso eficiente de los recursos, un problema al que se enfrentan muchas regiones europeas y que persistirá durante los próximos decenios. La segunda sección ofrece un panorama general del proceso de cambio estructural en la cuenca del Ruhr, que llevó décadas, y de sus características más sobresalientes: su estructura económica y laboral. La tercera sección está dedicada a las políticas implementadas por las diferentes instituciones públicas; en la cuarta sección se analiza el papel de los actores principales, con especial atención en los sindicatos y en las prácticas de cogestión. En la sección final presentamos las conclusiones referidas a las lecciones que pueden extraer otras regiones de Europa que se enfrenten a dificultades similares en lo que atañe a la gestión de un proceso amplio de reestructuración.

El problema de la transformación verde

No cabe duda de que la máxima cuestión a largo plazo de nuestro siglo reside en combatir el proceso irreversible del cambio climático. Aunque la revisión del modelo de crecimiento tras la crisis más profunda desde la Segunda Guerra Mundial fija su atención en la sostenibilidad financiera y económica, el modelo de crecimiento anterior a la crisis, afianzado en la abundancia de los recursos materiales, ambientales y de liquidez, ya no puede restaurarse. Toda recuperación duradera de la economía real tomará, necesariamente, la forma de un modelo de producción más eficiente en el uso de los recursos. Este es uno de los objetivos declarados de las estrategias políticas a largo plazo, como la Estrategia Europa 2020, que también está presente en un contexto mundial más amplio, como la ronda de negociaciones de la CMNUCC. Si bien aún se carece de las herramientas políticas específicas para apuntalar estos objetivos, el proceso está inexorablemente en marcha.

Sin embargo, uno de los temas centrales en discusión es cómo se alcanzará la meta de una economía con bajas emisiones de carbono basada en la utilización eficiente de los recursos y cómo se gestionará esa transición.

¿Este escenario es compatible con la preservación de una base industrial fuerte en Europa? Por una parte, afirmamos que la única posibilidad de lograr las metas climáticas de 2050 es delinear a escala europea un marco de políticas ambientales más ambicioso e integral; por otra parte, ello no significa que Europa deba renunciar a su base industrial ni a su competencia en la materia. Para que estas metas se consumen se requiere una política industrial específica.

Este futuro proceso reestructurador tiene otro aspecto que lo hará único: será propulsado y forjado directamente por metas explícitas orientadas a mitigar el cambio climático, implementadas a partir de una conjunción de políticas. La diferencia es clara con respecto a los procesos de reestructuración impulsados por las fuerzas del mercado (por ejemplo, la globalización); en estos últimos el papel de la formulación de políticas era más indirecto, en la forma de prácticas de liberalización y desregulación (sin las metas políticas explícitas), más tarde se plasmaba en intentos por darle forma (en términos de intervenciones de políticas industriales y regionales) y, por último, en acciones para dar respuesta a su impacto (políticas dirigidas al mercado laboral y a la asistencia social). En el caso de la transformación verde, las metas de las políticas climáticas y del marco político concomitante se encuentran en el núcleo mismo de la implementación de un proceso de reestructuración integral a largo plazo. La transformación verde se cumple conforme a un proyecto y así seguirá sucediendo. La necesidad de anticiparse a los cambios ya era crítica en el caso de la reestructuración impulsada por el mercado; ahora, al hablar de una reestructuración que tiene su génesis en una política, esa anticipación puede ser más directa y explícita. Se pueden planificar las respuestas a sus problemáticas e incorporarlas al marco político

desde el inicio mismo. Sobre todo, esto incluiría la formulación de políticas centradas en el mercado laboral para amortiguar las transiciones necesarias, con las correspondientes medidas en materia de educación y capacitación. El paso más apremiante sería evaluar adecuadamente los potenciales efectos sobre el empleo de las medidas concretas y planificadas para atenuar los efectos del cambio climático.

Surgen otras preguntas de vital importancia: ¿cómo gestionar este proceso de forma socialmente sostenible?, ¿cuál es el papel que les cabe a los sindicatos y qué estrategias deben seguir?

Como sucede con los procesos de reestructuración de gran magnitud, la gestión de la transformación mediante políticas adecuadas y con la participación de los interlocutores sociales será un factor decisivo para alcanzar el éxito. Otra de las preguntas de cardinal importancia es cómo se distribuirán los costos de la transición entre los diversos actores y dentro de la sociedad. Los sindicatos tienen un papel crucial a la hora de gestionar una transformación verde exitosa, pero también afrontan dificultades y contradicciones de gran calibre entre las oportunidades a corto y largo plazo.

En teoría, son fundamentalmente dos los modos con los que se puede disociar el crecimiento económico del uso de recursos y energía. Uno, mediante una reestructuración amplia de una economía nacional o regional, con la que se aminoren o se abandonen las actividades que hagan uso intensivo de los recursos y de la energía, a la vez que se desarrollen actividades que apunten a la generación de valor (por ejemplo, servicios, finanzas y otros). Luxemburgo y Reino Unido representan ejemplos de este caso en Europa, tal como lo reflejan su alta eficiencia en el uso de recursos y sus estructuras económicas. Sin embargo, la fórmula que funciona a escala de una economía nacional no funcionaría con los 500 millones de habitantes de la Unión Europea de los 27 (UE-27). La desindustrialización no es el camino que pueda llevar a Europa a alcanzar sus metas climáticas; ello no se debe solo a la magnitud de esa reestructuración y al alto precio que tendría en términos de empleo y recursos humanos. La industria es un componente vital de la competitividad de Europa; ni los servicios del área comercial ni las ecoindustrias pueden funcionar sin competencia en materia industrial. Si se importaran bienes industriales desde otras regiones del mundo donde las normas medioambientales son inferiores, las emisiones globales y el uso de recursos no beneficiarían a ninguna de las partes.

El único modo de avanzar es mediante la innovación ecológica y la mayor eficiencia energética y de recursos de una base industrial europea que se renueve y se mejore continuamente. En este sentido, la política industrial también es un elemento clave en el marco de políticas climáticas.

De la reconstrucción de posguerra a la desindustrialización: un panorama amplio de los procesos de reestructuración en la cuenca del Ruhr

La reconstrucción de posguerra de la infraestructura industrial de la minería y de las acerías en el valle del Ruhr acababa de completarse, hacia finales de la década de 1950, cuando se cerraron las primeras minas. Aunque la mayoría de los analistas, como los del Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI, 2006), datan las primeras crisis de la industria del carbón en 1960, no fue así como los percibieron los responsables políticos y los protagonistas de la época. La década de 1960 todavía estaba dominada por el mito del crecimiento ilimitado y se seguían contratando grandes masas de trabajadores temporales inmigrantes. No fue sino hasta 1968 cuando el gobierno de Renania del Norte-Westfalia lanzó por primera vez un conjunto de medidas para fomentar el cambio estructural.

Aun cuando la desindustrialización es un proceso que las políticas europeas a escala continental y nacional intentan evitar, y con justa razón, e incluso revertir (Comisión Europea, 2014), esto es lo que sucedió en la cuenca del Ruhr desde finales de la década de 1950. La reindustrialización, como quedará demostrado, llegó varias décadas después y se dio en varias oleadas.

Cabe destacar que la reducción de escala de las industrias del carbón y del acero entre 1960 y 1990 no respondió a una elección política ni a la preocupación por el medio ambiente, sino que se debió a las fuerzas del mercado. Cada vez eran más las minas de carbón que se incorporaban a la explotación, y para sostener la extracción se debía perforar cada vez en mayor profundidad. Al mismo tiempo, la liberalización comercial le abrió la puerta a la importación de carbón barato a gran escala desde otras regiones de Europa y del mundo.

Entre 1960 y 2001 los trabajadores de la industria de la minería quedaron reducidos al 10 por ciento (39 000) del nivel de empleo alcanzado en 1960 (390 000); la producción sufrió una caída análoga, a casi un sexto: de 115,4 millones de toneladas en 1960 a 20 millones de toneladas hacia 2001. A principios de la década de 2000 los mineros representaban tan solo el 2,5 por ciento de la fuerza laboral total de la cuenca del Ruhr (un equivalente aproximado a la mano de obra ocupada en la actividad de reparación del automóvil).

En lo que respecta a la industria siderúrgica para el mismo período, el empleo cayó a un quinto (52 600) del nivel inicial, al tiempo que la producción en 2001 fue igual al 80 por ciento de la de 1960, incluido un pico del 140 por ciento en 1973. En el cuadro 1 pueden apreciarse las principales tendencias para el empleo durante casi ochenta años. Estos datos también indican un incremento sustancial de la productividad laboral en ambos sectores.

No obstante, el proceso de reducción de la minería en la región del Ruhr es un fenómeno que data de mucho más tiempo: en 1922, la minería empleaba a 545 000 trabajadores, como se indica en el cuadro 1. Esta degradación se había absorbido, en parte, por la expansión de la siderurgia en las

décadas de 1960 y 1970 y, más tarde, de los sectores eléctrico (plantas como las de Grundig, Nokia, Blaupunkt), químico (Evonik) y automotor (Opel).

A fines comparativos, el cuadro 2 muestra el desarrollo del empleo en la industria minera del carbón para toda la República Federal de Alemania. Aunque la minería del carbón se había concentrado en gran medida (alrededor del 80 por ciento en términos de empleo) en la cuenca del Ruhr, la tendencia a escala nacional fue la misma. El empleo en el sector de la minería de carbón se contrajo y pasó de ocupar a 607 300 trabajadores en 1957 a emplear a 14 500 a finales de 2013.

En 2007 el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados de Renania del Norte-Westfalia y del Sarre acordaron el retiro gradual del subsidio anual al carbón, equivalente a 3500 millones de euros, para 2018 y el cierre de las ocho minas restantes (siete en la cuenca del Ruhr y una en el Sarre) para el mismo año. El cuadro 3 ilustra las fases de la transición gradual por mina y la evolución del empleo. En 2008 la actividad minera de la cuenca del Ruhr ocupaba a 20 368 trabajadores en las siete minas que seguían funcionando. Hacia enero de 2014 dos minas continuaban en actividad, con un total de 11 448 empleados.

Considerando la evolución del empleo en la región del Ruhr en comparación con el promedio de Alemania, el déficit estructural y dinámico de la

Cuadro 1. Desarrollo del empleo en la minería y la acería en la cuenca del Ruhr (en miles)

	1922	1957	1960	1980	1994	2001
Minería	545,0	473,6	390,0	140,0	77,6	39,0
Acero	84,0	333,8	263,0	184,0	89,5	52,6

Fuente: RVR Databank.

Cuadro 2. Cantidad de empleados en la minería del carbón en Alemania, 1957-2013 (en miles)

1957	1965	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2013
607,3	377,0	252,7	186,8	130,3	92,6	56,1	38,5	24,2	17,6	14,5

Fuente: German Coal Association, 2014.

Cuadro 3. Minas en actividad en la cuenca del Ruhr, cierres programados y empleo, 2008-2014

Mina	Lugar	Cierre	Empleados
West	Kamp-Lintfort	31/12/2012	3460
Walsum	Duisburg	01/07/2008	1936
Prosper Haniel	Boitrop	Cierre gradual hasta 2018	4265
Lippe	Herten	01/01/2009	1998
Auguste Victoria	Marl	Cierre gradual hasta 2018	3791
Ost	Hamm	30/09/2010	2452
DSK Anthrazit	Ibbenbüren	Cierre gradual hasta 2018	2466
Total a junio de 2008			20 368
Total a enero de 2014			11 448

Fuente: Weingarten, 2010, y German Coal Association, 2014.

región puede observarse en el cuadro 4 (Helmstädter, Lehner, y Nordhause-Janz, 2000). El empleo del sector primario, que estaba dominado por la minería, se había reducido de manera drástica a lo largo del período de cuarenta años que culmina en 2000; para 2010 cayó a la mitad. El sector manufacturero de la cuenca del Ruhr también ha experimentado una tendencia a la baja a lo largo de todo el período, aunque debe tenerse en cuenta el altísimo nivel a principios de los años sesenta (más del 60 por ciento). Hacia 2000 la participación del sector fabril de la región del Ruhr descendió hasta llegar a un promedio para Alemania occidental de alrededor del 33 por ciento; de todos modos es una cifra elevada si se la compara con el resto de Europa. Si bien esta tendencia podría denominarse desindustrialización, resultaría más adecuado referirse a ella como el final del exceso de industrialización.

Cuadro 4. Estructura de empleo en el valle del Ruhr y en la República Federal de Alemania, 1961-2000 (porcentajes)

Sector	Primario (agricultura, minería)		Secundario (industria)		Terciario (servicios)		Tasa de desempleo (porcentaje)	
	Ruhr	RFA	Ruhr	RFA	Ruhr	RFA	Ruhr	RFA
1961	13,6	2,4	61,3	46,6	36,3	36,8	n.d.	0,5
1970	9,1	1,5	58,4	49,4	40,0	41,5	0,6	0,5
1980	5,3	1,4	51,7	45,3	47,0	49,4	5,3	3,5
1990	3,6	1,2	44,4	40,6	54,4	55,8	10,8	6,6
2000	2,5	1,2	33,3	33,5	65,4	64,0	12,2	8,1

Fuente: RVR Databank, 2014.

Cuadro 5. Principales fases del cambio estructural del Ruhr

Período	Fase	Características
Hasta 1840	Preindustrialización	• Pequeñas minas de carbón, plantas metalúrgicas (hierro) y textiles; • Areas agrícolas con baja densidad de población
1840-1914	Industrialización	• Minería de carbón a gran escala y desarrollo de la química del carbón;
1894-1914	Pico industrial con las más altas tasas de crecimiento	• Producción siderúrgica en masa; • Fundación de grandes empresas; • Fuerte inmigración
1914-1945	Primeros signos de la crisis	• Dos guerras mundiales, depresión económica, desmantelamiento de líneas de productos tras la Segunda Guerra Mundial; • Fin del ciclo de productos en la minería de carbón
1945-1957	Crecimiento rápido	• Aumento temporal en la demanda debido a la reconstrucción de posguerra y los efectos de la guerra fría
1957-1990	Reestructuración y transición con anquilosamiento	• Crisis de la minería del carbón y cierre de minas; • Competencia internacional y desventajas geográficas por cambios tecnológicos; • Absorción de trabajadores en otros sectores (década de 1960); crisis del acero en 1974 con decadencia general en la región; • Esta situación en las industrias del acero y del carbón sigue hasta mediados de los años ochenta
De 1990 en adelante	Diversificación, reindustrialización	• Nuevas fronteras para la economía basada en el conocimiento, energía renovable, ecoindustrias; • Legado industrial

Fuente: Bross y Walter, 2000, y Hospers, 2004.

Las tendencias de cambio estructural también se materializaron con diferencias significativas dentro de la región de la cuenca del Ruhr. Por un lado, el empleo en la minería y las acerías cayó por debajo del 5 por ciento en Oberhausen; pero, por otro lado, en el bastión del acero de Duisburg, al igual que en Gelsenkirchen, Hagen y Hamm, el sector mantuvo su nivel de empleo por encima del 15 por ciento. El sector de servicios, por su parte, domina los centros de Essen y Dortmund (cada uno con alrededor del 78 por ciento, comparable con Colonia y Düsseldorf).

Los principales períodos de cambio estructural en la región del Ruhr durante un largo período (1840-2000) se exponen en el cuadro 5.

Respuestas de las políticas y sus resultados

En un trabajo de investigación Hartmann (2008) afirma que si bien los sucesos externos que afectaron en mayor medida a los sectores del carbón y el acero fueron la crisis de 1957 del primero y la crisis de 1974 del segundo, la decadencia de la región debe entenderse como un proceso que se remonta a la primera mitad del siglo pasado (Dege y Kerkemeyer, 1993).

Mientras que la industrias del carbón y del acero ya se acercaban al término de su vida útil en la primera mitad del siglo xx, el problema estructural permanecía oculto detrás de los cambios a corto plazo en la demanda; durante un período prolongado la elite dirigente regional no reconoció que la economía del Ruhr requería una reorientación radical (Bross y Walter, 2000). La búsqueda del cambio estructural activo mediante la diversificación de la estructura industrial fue relativamente tardía; quedó demostrado que sus primeras medidas adoptadas, en la década de 1970, no serían sostenibles a largo plazo (Butzin, 1993).

Contrariedades y anquilosamiento

Las fases del proceso de cambio estructural hasta inicios de la década de 2000 pueden dividirse en dos períodos. Hospers (2004) denomina el período que va desde 1960 hasta mediados de la década de 1980 de «reindustrialización y anquilosamiento». La palabra reindustrialización parece encarnar una promesa, pero a lo que la mayoría de los autores se refieren con ese término es, de hecho, a una conservación de las viejas estructuras del carbón y del acero.

- Hasta la década de 1970 las iniciativas de planificación tanto a escala federal como estatal respaldaban la existencia de las industrias tradicionales en la región. Hubo intentos iniciales de atraer capitales provenientes de otras regiones, pero no se logró un efecto sostenido a causa de bloqueos internos. Las decisiones con mayor proyección hacia el futuro estuvieron relacionadas con la creación de universidades en la región del Ruhr.

- El período que va desde finales de la década de 1970 hasta 1989 estuvo marcado por las consecuencias de la crisis del acero de 1974. El grupo Hoesch casi quiebra en 1981; el resultado fue una grave pérdida de puestos de trabajo (de 24 000 en 1957 a 13 000 en 1987) y cierres de acerías en Hattingen y Rheinhausen en 1986 y en 1987. Todo ello perturbó la estabilidad social de la región.

Hospers (2004) y Grabher (1993) atribuyeron esta situación al anquilosamiento en tres dimensiones: económico, institucional y cognitivo. La monoestructura de la cuenca del Ruhr derivó en un anquilosamiento económico, también denominado «la trampa de la especialización», ya que la mayoría de las empresas tenían vinculación directa con un número reducido de empresas que dominaban la economía regional; así, la iniciativa empresarial, la innovación y la flexibilidad quedaban paralizadas. El anquilosamiento

Recuadro 2. Obstáculos para el cambio estructural

Factores que impidieron y retrasaron la reestructuración en el Ruhr:

- El bloqueo inmobiliario: Por temor a nuevos competidores en el mercado, las empresas regionales retenían sus grandes propiedades o las vendían a precios excesivos. Así se ponía una barrera a los nuevos inversores.
- El bloqueo educativo: Hasta 1964 no había ninguna universidad en un área de 5,4 millones de habitantes. Desde los tiempos de Bismarck las universidades y los estudiantes se han considerado fuente de malestar y no han sido siempre bienvenidos en el bastión económico de Alemania. Para las décadas de 1970 y 1980 se había creado una serie de universidades, con lo que se asentaron las bases del conocimiento y se dio respuesta a una necesidad imperiosa para la reconstrucción de la región.
- La pérdida de la capacidad de innovación: La monoestructura de la industria del carbón y el acero requería proveedores altamente especializados. La cantidad y calidad de los materiales, maquinarias y servicios que producían se planificaban minuciosamente. Como consecuencia, dado que estos proveedores no se mostraban propensos a mejorar ni a innovar, la capacidad de innovación no podía desarrollarse suficientemente en las pequeñas y medianas empresas que, de otro modo, podrían haberse convertido en el motor del cambio estructural.
- El problema de la imagen regional: Hasta la llegada del nuevo milenio la cuenca del Ruhr había tenido una imagen negativa en lo que respecta a salarios, condiciones de vivienda y potenciales actividades de ocio y esparcimiento, por lo que tanto la llegada de capital financiero extranjero como de capital humano altamente capacitado representaron raras excepciones.
- La ausencia de estímulos para el crecimiento aumentaba la presión competitiva entre las comunidades locales que iban quedando estancadas o se reducían. La contienda que giraba en torno a los empleos, los impuestos locales y los habitantes generó el surgimiento de expresiones de «egoísmo local» de raíces profundas. Las formas de cooperación intercomunal o aun regional no eran más que excepciones.

Fuente: Butzin, 2013.

institucional significó que una coalición autosostenida de empresarios locales, políticos y sindicatos tenía un interés en común: la preservación de las estructuras existentes. El anquilosamiento cognitivo se manifestaba al entender que la crisis era de naturaleza cíclica en lugar de concebirla como una crisis estructural, y desde una perspectiva externa significaba que la región se percibía como un área industrial contaminada, poco atractiva, en la que no valía la pena invertir.

Pueden traerse a colación dos ejemplos para el caso del anquilosamiento cognitivo e institucional: Gustav Krupp, con ocasión de la inauguración de la Universidad del Ruhr, hizo el siguiente comentario: «Lo que necesitamos en el Ruhr son músculos, no cerebros». Por otra parte, las grandes firmas se negaban a vender sus terrenos no utilizados para evitar atraer proyectos de inversión externa (véase el recuadro 2).

Debe mencionarse, no obstante, que sí se llevaron a cabo iniciativas para diversificar la estructura económica de la región. El Gobierno Federal adoptó medidas con el objetivo de atraer inversiones que procedieran de otras regiones para destinarlas a industrias como la electrónica, automotriz y química.

A partir de mediados de la década de 1980 se adoptó un enfoque más dinámico con el que se tomaba la ofensiva. Se dio un cambio de dirección a las políticas estructurales en la cuenca del Ruhr y se les imprimió más dinamismo y más proyección de futuro; la literatura especializada se refiere a este nuevo planteamiento como «neointustrialización». Este concepto puede interpretarse como una auténtica reindustrialización, al contrario de los intentos previos de reindustrialización para restaurar y conservar las estructuras hasta entonces existentes.

Intentos provisionales de diversificación

Desde mediados de los años ochenta y con posterioridad, las grandes empresas comenzaron a diversificarse, aunque al principio lo hicieron fuera de la región. Empezó a emerger una nueva política industrial y tecnológica: de un planteamiento centrado en la planificación se pasó a otro basado en la regionalización. Se fomentó el cambio estructural activo, en lugar de la adaptación pasiva de las industrias en decadencia, mediante el fortalecimiento del papel de las pymes y la promoción de la transferencia de tecnologías y la diversificación de la industria. Durante este período, los signos preliminares de recuperación económica podían verse gracias sobre todo al crecimiento del sector de servicios, como se detalla en el recuadro 3.

Desde 1990 y hasta mediados de esa década la cuenca del Ruhr experimentó un breve resurgimiento, seguido de una crisis tras la unificación de Alemania. La industria del acero atravesó una fase de consolidación con intensa racionalización y adquisiciones o fusiones entre las principales

Recuadro 3. El caso de la filial Bochum de Nokia

Un ejemplo de la estrategia provisional de reindustrialización y de diversificación para la cuenca del Ruhr fue la iniciativa para atraer inversores extranjeros al sector de la electrónica. Quedó demostrado que esta estrategia no era sostenible a largo plazo y esto sirve para ilustrar el fracaso de los esfuerzos de reindustrialización provisional. Al analizar el contexto se observa que los procesos de ensamblaje, de poco valor añadido, no estaban arraigados en la región y no podían proporcionar una perspectiva a largo plazo en un área con salarios altos como la cuenca del Ruhr en un ámbito global competitivo.

En 1998 Nokia inauguró sus instalaciones fabriles para el ensamblaje de teléfonos móviles en Bochum y recibió alrededor de 60 millones de euros en concepto de subsidios por parte del estado de Renania del Norte-Westfalia entre 1995 y 1999. Entre 1998 y 2007 la empresa recibió 28 millones de euros más en concepto de fondos para investigación por parte del Gobierno Federal de Alemania.

En enero de 2008 Nokia, por entonces el mayor fabricante mundial de teléfonos móviles, anunció que cerraría la fábrica de Bochum, con el resultado de 4300 puestos laborales perdidos en la cuenca del Ruhr. Además de los 2300 trabajadores empleados directamente por Nokia, otros 1000 trabajadores temporales se vieron afectados. También deben contabilizarse los 1000 empleados de empresas que proveían suministros a la fábrica de Nokia y 200 trabajadores de la empresa de paquetería DHL, subsidiaria del correo alemán y responsable del envío de teléfonos móviles ya ensamblados.

El gobierno del estado de Renania del Norte-Westfalia exigió la devolución de alrededor de 17 millones de euros de ayuda estatal que le había concedido a esta empresa en 1999 con la condición de que se conservara un mínimo de 2856 puestos de trabajo en Bochum hasta septiembre de 2006. Aunque la garantía de empleo había expirado en 2006, la disputa se concentró en las listas de trabajadores temporales. Nokia empleaba a aproximadamente 1000 trabajadores temporales en condiciones muy precarias. Si bien los registraba a jornada completa, los contratos suscritos solo reflejaban 110 o 60 horas mensuales. En lugar de percibir el salario mensual –de por sí bajo– de 1120 euros, los trabajadores temporales cobraban apenas 442 euros. El sindicato metalúrgico alemán IG Metall y el comité de empresa hablaban de una situación de «desastre» para Bochum e intentaron negociar el mejor plan social posible para los trabajadores. Se había proyectado un plan social y la puesta en marcha de una empresa de transición, pero nada de eso logró revertir la decisión de Nokia.

empresas (por ejemplo, Krupp adquirió Hoesch en 1993, y también se dio la fusión entre Krupp y Thyssen en 1997). La crisis económica de 1992-1993 golpeó con particular severidad la economía de Renania del Norte-Westfalia, en parte también por la fuerte dependencia de las exportaciones que tenían los sectores fabril y del acero, y significó la pérdida de casi medio millón de empleos.

En la década de 1990 el Gobierno Federal puso en marcha una política activa de modernización que encontró su correlato en iniciativas con participación ascendente o desde la base. Ya se habían sentado los cimientos para la nueva región del Ruhr; luego de treinta años de esfuerzos de reestructuración (véase el recuadro 4), finalmente llegó el momento del salto trascendental.

Recuadro 4. Programas regionales de políticas estructurales en Renania del Norte-Westfalia, 1968-2000

Período	Programa	Presupuesto (en miles de millones de marcos alemanes)
1968-1973	Programa de desarrollo del Ruhr	17,00
1970-1975	Programa Renania del Norte-Westfalia	31,00
1974-1984	Programa tecnológico para minería	0,60
1974-1984	Programa tecnológico energético	1,60
1979-1989	Programa tecnológico acerías	0,50
1980-1984	Programa de acción para el Ruhr	7,00
1987	Iniciativa de cara al futuro para las regiones siderúrgicas y carboníferas	1,07
1992-1995	Marco de acción para las regiones carboníferas	1,00
1994-1997	Acción comunitaria para la industria de Renania del Norte-Westfalia	2,00

Fuente: Heinze y otros (1998).

Hacia un salto trascendental en la reestructuración: el Programa de acción para el Ruhr

El cambio en la orientación llegó en primer lugar desde los propios sectores del carbón y del acero: reconocieron que seguir con sus actividades tradicionales era una estrategia que los llevaría por un camino sin salida y que la decadencia industrial no era una tendencia cíclica sino estructural. Algunas empresas como RAG, Thyssen y Krupp diversificaron sus actividades del carbón y del acero e invirtieron en otras afines que permitirían su crecimiento: ingeniería de planta, tecnología medioambiental y servicios de control. Se estima que en la actualidad estas nuevas actividades contribuyen con alrededor de dos tercios del volumen de negocios de los otrora gigantes del carbón y del acero.

Al mismo tiempo, las autoridades locales desempeñaron un papel importante al facilitar el desbloqueo de la situación de decadencia de la cuenca del Ruhr. En 1984 el estado de Renania del Norte-Westfalia cambió su política industrial y se produjo un viraje hacia una política tecnológica: se desarrolló un programa orientado a las tecnologías del futuro con especial atención en aquellas del medio ambiente. Se tomó la decisión de concentrarse en la innovación y de establecer centros locales de transferencia de tecnología para brindar asesoría y servicios a quienes se iniciaban en esas actividades. En el lapso de un decenio, la cuenca del Ruhr ya contaba con 29 de estos centros. El Centro Tecnológico de Dortmund ha generado 3700 puestos de trabajo a lo largo de diez años.

El ejemplo más significativo de una verdadera reindustrialización (o neo-industrialización) ha sido la estrategia de diversificación hacia las tecnologías

ambientales. Las competencias en este campo tienen sus raíces en la industria local del carbón y del acero, siempre en busca de métodos innovadores para que el nivel de contaminación fuera el más bajo posible. La vasta experiencia que pudo acumular la cuenca del Ruhr sobre cómo contrarrestar el daño al medio ambiente se debe a las estrictas normas ambientales y a la alta demanda de tecnologías limpias de parte de las firmas locales. A día de hoy la región del Ruhr ha crecido hasta convertirse en el punto neurálgico de investigación en tecnología ambiental de Alemania. El conglomerado ha creado nuevos empleos para toda el área: alrededor de 100 000 trabajadores estaban ocupados en este sector a mediados del decenio de 2000. Se contó con la participación de empresas locales, universidades e institutos de investigación (por ejemplo, el Soil Protection Centre y el Environmental and Packaging R&D Centre).

La cuenca del Ruhr ha desarrollado una ventaja comparativa en materia de energía y eliminación de residuos. A causa de las enormes cantidades de recursos energéticos que necesitan las plantas de carbón y acero, sumado a los desechos que estas generan, desde una etapa relativamente temprana se promovió el sector I + D en el campo de las energías renovables, el reciclaje y la combustión de desechos.

La forma en que se organizó el cambio estructural también difería de las experiencias pasadas. Con el objetivo de estimular el potencial endógeno de la región, se adoptó un enfoque con participación ascendente o desde la base en lugar de una estrategia descendente o desde lo alto. La iniciativa del parque Emscher en el marco de la Exposición Internacional de la Construcción (IBA, en alemán) tuvo lugar entre 1989 y 1999 y fue uno de los factores esenciales para este cambio de dirección hacia la descentralización de responsabilidades en materia de cambio estructural en la cuenca del Ruhr. Este proyecto de gestión mixta apuntaba a la reconstrucción económica, ecológica y social de un área densamente poblada, de 800 kilómetros cuadrados, cercana al río Emscher y que había sufrido una notable explotación industrial (véase el recuadro 5).

Inspirados en las experiencias de la iniciativa IBA, los actores públicos y privados del Ruhr han lanzado numerosos proyectos en pos de la neoindustrialización de la región. Los ejemplos más representativos de tales proyectos son los casos de la E-City Dortmund y la Solar City Gelsenkirchen. El proyecto de la ciudad electrónica de Dortmund se implementó en 2000 como respuesta a la decisión de la empresa Thyssen-Krupp de cerrar sus acerías locales.

Dentro del marco del Programa de Acción para el Ruhr, el complejo industrial Zollverein –en otros tiempos el emplazamiento minero más grande y más moderno del mundo– se ha convertido en la iniciativa insignia. Está catalogado por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad, a manera de legado de la arquitectura industrial moderna, y fue el escenario central de las celebraciones de Ruhr 2010 Capital Europea de la Cultura. Los extrabajadores mineros han encontrado nuevas oportunidades en la «economía de la

Recuadro 5. Iniciativa del parque Emscher

Funciones centrales

- Renovación del parque paisajístico Emscher;
- Mejora ecológica del río Emscher;
- Nueva utilización de los inmuebles industriales;
- Desarrollo de nuevas sedes operativas;
- Desarrollo de nuevas urbanizaciones y distritos municipales.

Desde 1988 y hasta 2000 la exposición IBA del parque Emscher cambió con éxito el aspecto de la región del Emscher, al norte de la cuenca del Ruhr, en el estado de Renania del Norte-Westfalia. En su carácter de iniciativa dirigida por el Gobierno Federal, la exposición IBA del parque Emscher implementó un planteamiento estratégico para vincular desarrollo y paisajismo urbano y para combinar inversión privada y calidad arquitectónica; para ello se puso en marcha una planificación sistemática interjurisdiccional que abarcó 17 municipalidades en la región septentrional de la cuenca del Ruhr. Se completaron más de 120 proyectos por una inversión total de 2500 millones de euros. Desde 2000 las ciudades y municipalidades del área siguieron trabajando en los temas que emergieron con la exposición IBA, como el proyecto regional «Parque paisajístico Emscher» y la restauración ecológica del sistema fluvial del Emscher. Se crearon nuevos planes maestros para conciliar los principios de la IBA con las nuevas necesidades del siglo xxi. En diciembre de 2007, 35 ciudades y tres municipalidades presentaron el «Concept Ruhr», la primera iniciativa para el desarrollo sostenible tanto urbano como regional de toda el área de la cuenca del Ruhr. El «Concept Ruhr» se basa en cinco objetivos estratégicos para el desarrollo de la próxima década e incluye 274 proyectos por una inversión total de 6000 millones de euros.

El Gobierno alemán ha invertido miles de millones de euros en el parque, en parte para multiplicar nuevos negocios en la región; como resultado de esa medida se generaron 5000 puestos de trabajo y se construyeron 7500 nuevas viviendas. Los nuevos empleos se dieron, en particular, en los campos de la tecnología de la información, la logística y la nanotecnología.

restauración» que se desarrolla en el antiguo emplazamiento minero. Están renovando los edificios y colaborando en la creación de una serie de espacios verdes de 800 kilómetros cuadrados en el norte del valle del Ruhr.

Muchos de los componentes de las tecnologías asociadas con la energía renovable se originan en la tecnología minera. Dos de los líderes mundiales en la producción de componentes de turbinas eólicas, Voith Turbo BHS Getriebe e IBC Wälzlager GmbH, se iniciaron como productores de maquinaria para la extracción de carbón. Alguna vez Siemens produjo plantas generadoras de energía que se alimentaban con el método convencional a base de carbón; ahora la empresa desarrolla generadores de biomasa. En lugar de contribuir con la extracción de carbón, los proveedores de suministros de minería como Teramex se dedican a producir maquinaria para perforación destinada a la energía geotérmica. Además de desarrollar los componentes para las energías renovables, los ingenieros de la región del Ruhr exploran si el hidrógeno

puede reemplazar a los combustibles fósiles que hoy hacen funcionar la industria del acero. También emergen nuevas oportunidades de empleo gracias al desarrollo que combina energías renovables con otros esfuerzos por un valle del Ruhr ecológico. Como parte del Plan maestro para el parque Emscher de 2010, la ciudad de Dinslaken está entablando negociaciones con la empresa carbonífera MGG con el propósito de convertir un antiguo emplazamiento minero en una plantación forestal. Podrían plantarse 10 000 hectáreas de sauces y álamos que servirán de materia prima para biomasa destinada a calefacción. Según la Plataforma Económica Internacional para Energías Renovables, un instituto de investigación alemán, ya existen 3100 empresas en el sector de energías renovables en Renania del Norte-Westfalia y un tercio de esas empresas están instaladas en el valle del Ruhr.

Políticas implementadas por el Gobierno Federal y los gobiernos estatales con la colaboración de los fondos europeos, 2000-2006

La estrategia del programa 2000-2006 para Renania de Norte-Westfalia consistía en tomar como punto de partida el éxito en el cambio de dirección del desarrollo experimentado en la región durante la década de 1990. Puede entenderse como una estrategia integradora que continúa los esfuerzos de la década precedente para completar la transformación de una vieja área industrial y convertirla en un conglomerado moderno de industrias y servicios diversificados. Dado que algunas dependencias específicas han dado forma al programa de actividades de las políticas regionales durante décadas, es importante analizar las diversas dimensiones del cambio estructural. La estrategia de programación, por lo tanto, queda estrechamente interrelacionada con otros programas de políticas regionales y se ajusta a ellos.

La estrategia del programa 2000-2006 aprovecha la sinergia y los elementos comunes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) en las cuatro áreas prioritarias: *a)* subsidios al salario para la reintegración de los desempleados y de quienes sufren de inseguridad laboral; *b)* respaldo a las políticas orientadas al mercado laboral para fomentar el desarrollo empresarial; *c)* promoción combinada del empleo y de la infraestructura, y *d)* desarrollo integrado de las áreas urbanas problemáticas.

Las ventajas comparativas de la cuenca del Ruhr se concentraron en la producción de energía tradicional: en 2001 alrededor del 28 por ciento de la electricidad producida en Alemania provenía de Renania del Norte-Westfalia; el carbón representó el 87 por ciento del combustible usado para dicha producción (RWI, 2006). La sólida base regional en lo que respecta al campo tecnológico está estrechamente asociada a la producción de energía renovable. La generación de energía renovable en Renania del Norte-Westfalia se había

desarrollado con celeridad en el período 2000-2006: el empleo en ese sector se había duplicado y la producción aumentó el 196,1 por ciento en el mismo período. Los subsectores que revestían mayor importancia en términos de empleo se dedicaban a la producción de energía eólica (31,4 por ciento), tecnologías de bioenergía (19,3 por ciento) y energía fotovoltaica (14,4 por ciento). Los puestos de trabajo vinculados con el desarrollo de celdas de combustible habían aumentado casi el 50 por ciento en apenas dos años (entre 2003 y 2005). Estas tendencias demuestran que la demanda de conocimiento tecnológico en el sector de energías renovables dentro del sistema regional de innovación creció considerablemente durante ese período y se convirtió en el principal propulsor del desarrollo de la región.

La transición justa llevada a la práctica

En esta sección nos ocuparemos de dos de los pilares fundamentales del marco de transición justa que tuvieron particular relevancia para la industria minera; también dirigiremos nuestra atención a las políticas relacionadas con las cuestiones de género durante el proceso de transformación.

Prácticas socialmente responsables de reducción de personal

Como hemos expuesto anteriormente (cuadros 1 y 3), el empleo en el sector de la minería en la cuenca del Ruhr había sufrido reducciones drásticas de personal durante las últimas décadas: de 473 000 trabajadores en 1957 a 11 448 hacia finales de 2013. No obstante, hubo que esperar a 1993 para que las partes sentadas a la mesa de negociación suscribieran un convenio en el que se garantizaba un enfoque responsable socialmente para el programa de reestructuración de la fuerza laboral. A inicios de 1993, como resultado de lo acaecido en la industria del acero, se registró una caída abrupta en las ventas generales de carbón (y en especial del carbón de coque). Debieron ponerse en marcha planes para el ajuste de competencias y esto, a su vez, originó un exceso de mano de obra. La fuerza laboral acordó renunciar a un aumento de sueldos; con el objetivo de evitar los despidos, se implementó un programa de redistribución del trabajo que se plasmó en días no laborables adicionales, a los que se denominó «turnos libres».

Para poder sortear con éxito las dificultades planteadas por una reestructuración de la mano de obra de tal magnitud se requiere un conjunto específico y coordinado de disposiciones legislativas, negociaciones colectivas y normas e iniciativas de naturaleza contractual. La jubilación anticipada ha sido y seguirá siendo un instrumento importante para el proceso de reducción de personal socialmente responsable. Su marco legal se basa en el sistema de pagos

de transición (el APG en alemán), instituido en 1972, para los empleados de la industria carbonífera. Estos pagos de transición se configuran como una ayuda en pagos mensuales que está a disposición de los trabajadores durante un período máximo de cinco años posteriores a su retiro anticipado y hasta el momento en que cumplen con los requisitos para acceder al régimen de pensiones. A todos los empleados que pierdan sus puestos de trabajo antes del 31 de diciembre de 2022 les asiste el derecho de percibir estos beneficios desde el momento mismo en que cumplen con los requisitos de edad y años de servicio. Aun cuando se aprovecha al máximo el recurso de la jubilación anticipada, no puede lograrse el grado de reducción de personal que se necesita hoy y hasta el cierre definitivo de la industria sin apelar a instrumentos adicionales. De los 18 000 empleados que continuaban en la nómina de la industria a inicios de 2012, había alrededor de 1700 que no podían acceder a los beneficios del sistema APG. De este último grupo, aproximadamente 500 trabajadores podían permanecer activos con el objetivo de que la industria cumpliera con sus compromisos operativos a largo plazo después de 2018. Sin embargo, alrededor de 1200 empleados deberán dejar la industria a más tardar para 2018. Esta cuestión es de una naturaleza tal que ni siquiera la negociación colectiva ni los instrumentos contractuales (que han contribuido con el proceso de reestructuración durante tanto tiempo) serán suficientes para garantizar el cumplimiento de las metas de reducción de mano de obra y de producción de carbón hasta 2018. Como ha ocurrido en el pasado, las partes comprometidas en la negociación han hecho frente a sus responsabilidades sociopolíticas y han creado un nuevo concepto unificado que apunta a lograr estos objetivos.

El Convenio para el cierre de la industria alemana del carbón, pactado para el 31 de diciembre de 2018, es producto de la negociación entre la German Coal Association y el Sindicato que reúne a la industria minera, química y energética (IG BCE) que entró en vigor el 1.º de abril de 2012. Este convenio proporciona un marco para lograr un balance entre los diversos intereses y se basa en un plan de compensación social y varios acuerdos laborales. Todos los trabajadores de las industrias de la minería del carbón de Renania del Norte-Westfalia y de Ibbenbüren quedan sujetos a sus disposiciones. Por una parte, estas normas garantizan un grado máximo de protección posible con respecto a las condiciones laborales, al igual que un alto grado de seguridad social tanto para los empleados que acceden al sistema APG como para los que no quedan incluidos en él². Por otra parte, en el convenio se hace un llamamiento para que los empleados manifiesten un alto grado de flexibilidad. Esto significa que en caso de que pierdan su puesto de trabajo, se les pide que acepten otro empleo en otra región del país, ya sea en la industria del carbón o en una empresa subsidiaria del grupo RAG. Bajo esta modalidad, se considerará admisible cualquier puesto de trabajo que el empleado pueda

2. Los criterios de admisibilidad para el sistema APG se basan en la edad y los años de servicio.

Cuadro 6. Plan social para empleados según estén incluidos o no en el sistema APG

Empleados incluidos en APG	Empleados no incluidos en APG
Protección contra cesantía de la empresa hasta cumplir con requisitos APG	Protección contra cesantía de la empresa hasta el 30 de junio de 2018
Salvaguardia salarial	Salvaguardia salarial
Traslado laboral admisible para todo el grupo	Centro de desarrollo personal
Transferencia temporal	Traslado laboral razonable
Cualificaciones	Cualificaciones
Obligación de cooperar	Obligación de cooperar

Fuente: German Coal Association, 2014.

ocupar tras un período de adaptación máximo de tres meses o un máximo de nueve meses de capacitación.

Los derechos y obligaciones de ambos grupos de empleados se ajustan según su situación específica y están bien equilibrados en términos de legislación laboral. Las normas de negociación colectiva para ambos grupos de empleados se presentan en el cuadro 6.

El objetivo principal de estas medidas consiste en garantizar que para 2018 los empleados sean transferidos a nuevos puestos de trabajo o a los Centros de Desarrollo Personal (CDP) especiales. Estos últimos se establecerán en el yacimiento de carbón de la cuenca del Ruhr y en la mina Ibbenbüren; los centros funcionarán hasta finales de 2018. Los empleados que no queden incluidos en el sistema APG podrán trasladarse a un CDP, donde se les brindará capacitación, con la meta de conseguir empleo dentro del grupo RAG o en el mercado laboral más amplio.

Debido a que los sindicatos han participado en la elaboración del marco de despidos socialmente responsables, el sindicato IG BCE entiende que se logró con éxito el propósito de garantizar la protección de los puestos laborales de todos los mineros durante el proceso gradual de salida de la industria minera. Los debates se concentraron en los términos y condiciones de las medidas de flexibilización: en qué circunstancias y con qué frecuencia puede trasladarse a los trabajadores entre diferentes plantas, por lo general muy distantes unas de otras. Finalmente, se concluyó que ambas partes transigían en un contexto de condiciones justas. Los sindicatos y los comités de empresa también tuvieron participación activa en la formulación de las medidas individuales.

Disposiciones sobre seguridad y salud

La industria alemana del carbón cumple con todas las normas internacionales en lo que respecta a la seguridad y salud en el trabajo y a la protección del medio ambiente. Los resultados de seguridad y salud han registrado una tendencia positiva ininterrumpida que se refleja en una disminución continua de los accidentes de notificación obligatoria. La alta prioridad que

se le asigna a la seguridad en el ámbito de trabajo deberá mantenerse hasta cruzar la meta final. El grupo empresarial RAG ha delineado una estrategia cuyo lema es «Vemos por la seguridad hasta 2018». El compromiso de los directivos de empresa y los trabajadores del sector con los aspectos de salud y seguridad no se limita a Alemania, sino que su experiencia tiene eco en el ámbito internacional; allí entra en escena la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

La cantidad total de accidentes registrados por millón de horas trabajadas (tasa de accidentes) en la actualidad es baja y las cifras continúan disminuyendo. Desde hace varios años la tasa de accidentes de la empresa RAG ha estado por debajo del promedio para los sectores comercial e industrial de Alemania en su conjunto; no debe olvidarse que estos resultados se dan a pesar de las particulares condiciones operativas que aún predominan en la industria del carbón en lo que al trabajo bajo tierra se refiere. En 2010 en el sector empresarial y comercial en su conjunto la tasa de accidentes se elevó, al tiempo que la economía comenzaba su recuperación: se registraron 16,22 accidentes por millón de horas trabajadas, cifra que casi igualó la del año anterior. Por su parte, al comparar la industria del carbón, se observa que esta ha conseguido mantener la tendencia a la baja de su tasa de accidentes. La tasa de accidentes de todas las áreas de la empresa bajo supervisión de la autoridad minera cayó en un 7 por ciento y su cifra final fue de 4,22; si se considera aisladamente a los trabajadores que se desempeñan en tareas bajo tierra, la tasa fue de 6,29 accidentes por millón de horas trabajadas (lo que representa una disminución del 8,3 por ciento).

Desde 2001 las cifras de accidentes de la totalidad del sector empresarial se han reducido en un 28,1 por ciento, mientras que la baja que corresponde a la totalidad de la industria del carbón estuvo en el orden del 82,6 por ciento; para el sector de actividades subterráneas se registra una caída del 82 por ciento. A raíz de las condiciones laborales particulares que existen en la industria de la minería del carbón, desde hace varios años se exigen controles médicos ocupacionales como requisito obligatorio. A tal efecto, la empresa RAG ha establecido centros de salud ocupacional (CSO) bien equipados y atendidos por profesionales competentes. En 2011 se realizaron controles médicos a aproximadamente 26 000 personas en los tres CSO de la empresa.

En lo que se refiere a calidad de aire, las numerosas medidas puestas en marcha por la Unión Europea (UE) han dado como resultado una reducción significativa en la concentración de contaminantes tales como partículas de polvo, dióxido de azufre, plomo, óxidos nitrosos, monóxido de carbono y benceno. Europa también ha puesto en práctica un sistema cuyo objetivo consiste en lograr un ciclo cerrado de materiales que evite la descarga de grandes cantidades de desechos. En términos comparativos, las centrales eléctricas que funcionan a carbón en los Estados Unidos presentan un escenario bastante diferente; la tecnología que utilizan requiere la eliminación de grandes

cantidades de material residual en vertederos. Lo mismo puede decirse de la separación del mercurio, un proceso sobre el que ya existe acuerdo y cuenta con aprobación, pero que está lejos de implementarse. Debe mencionarse que en este contexto Alemania es uno de los pocos países que ha dispuesto algún límite a las emisiones de mercurio. En Alemania las centrales eléctricas que funcionan con carbón no solo cumplen con estos límites sino que de hecho operan bastante por debajo del umbral. El punto de vista alemán también prevé altos índices de separación para los compuestos de azufre y para los óxidos de nitrógeno (NOx), a lo que se suma un sistema de gestión del flujo de material.

Igualdad de género

La propia naturaleza de las industrias del carbón y del acero y las diferentes etapas de reestructuración hacen pensar que la mano de obra masculina es la que se ve más afectada. Siempre se ha considerado que las estrategias de diversificación son un elemento fundamental para las políticas de desarrollo regional e industrial; por ello la creación empleos para las trabajadoras ha sido una prioridad desde la década de 1970. El Programa Renania del Norte-Westfalia (1970-1975) tenía el propósito específico de crear empleos para las mujeres y atraer inversiones que ocuparan primordialmente a la mano de obra femenina. Al momento de otorgar subsidios a escala estatal para el establecimiento de nuevas firmas, las condiciones de igualdad salarial para hombres y mujeres eran un requisito esencial.

Obstáculos superados: el papel de los principales actores e instituciones durante las cuatro décadas de reestructuración

El papel de los interlocutores sociales

La cuenca del Ruhr es un lugar especial, no solo por su posición central en el paisaje industrial europeo, sino también por el papel que desempeñaron sus gigantes industriales en las dos guerras mundiales del siglo XX y, lo que no es un dato menor, porque inspiró la integración europea. También a causa de estos antecedentes históricos los protagonistas de la economía, el gobierno de los estados, las municipalidades, los empleadores y los sindicatos actuaron en estrecha colaboración durante los decenios de posguerra con el objetivo de gestionar la economía y su transformación. El capitalismo de Alemania y de Renania había adquirido prestigio por su cultura industrial de cooperación, con la cogestión de los trabajadores en la administración de las empresas como valor primordial.

La cogestión en las industrias alemanas del carbón y del acero cuenta con una legislación específica, la *Montanmitbestimmung* (Peters, 1979); esta ley confiere a los empleados mayores derechos de participar en la administración de la empresa. En las empresas que se desempeñan en las industrias del carbón y del acero y que ocupan a más 1000 trabajadores se prescribe plena paridad en la junta supervisora (un 50 por ciento corresponde al empleador y el otro 50 por ciento a los delegados de los trabajadores), una persona externa del lado de los trabajadores y asimismo un representante de los empleados en la junta directiva. Estos derechos afianzados de cogestión significan que toda decisión de orden mayor tomada por estas grandes empresas quedará sujeta a negociaciones y a una coordinación estrecha entre empleadores y trabajadores. En situaciones de crisis, en momentos de despidos masivos y cierres de empresas, este proceso es crucial para transigir y arribar a la concertación y, en el peor de los casos, gestionar la inevitable salida con equilibrio social. Debe destacarse el mérito que les cabe a los sindicatos, que estaban bien organizados en estas filiales, puesto que se siguió este proceso de concertación con ocasión del cierre de fábricas y minas (como en el caso de la planta siderúrgica de Hattingen, las minas de carbón y la planta de Nokia).

Políticas activas para el mercado laboral

También se adoptaron medidas para facilitar las transiciones en el mercado de trabajo de los empleados despedidos. En la mayoría de casos esto se logró mediante organismos especializados en el fomento del empleo y la capacitación. El modelo desarrollado en la cuenca del Ruhr ha tenido una amplia repercusión en la transformación de la economía de Alemania Oriental tras la reunificación del país. El recuadro 6 ilustra esta política con el ejemplo de la Sociedad de Capacitación Vocacional del Ruhr para la Industria del Carbón (RKB, en alemán).

Este alto grado de cultura cooperativa ofrece un gran potencial para la gestión del cambio, pero no comporta en sí mismo una garantía de éxito.

Cooperación institucional en la gestión de la reestructuración

La cooperación institucional coercitiva también puede ser causa de bloqueos o de una situación de anquilosamiento, como se vio en el caso de la cuenca del Ruhr durante casi dos decenios (desde mediados de los años sesenta hasta mediados de los años ochenta).

Para analizar las razones de los obstáculos que impidieron la aparición de políticas estructurales hasta mediados de los años ochenta se necesitaría un estudio específico. De todos modos, se pueden mencionar aquí algunos

Recuadro 6. La Sociedad de Capacitación Vocacional del Ruhr para la Industria del Carbón (RKB)

La RKB, que depende plenamente de la corporación RAG, estaba a cargo de gestionar las transiciones en el mercado laboral de la industria minera con el objetivo de dar respuestas al cambio estructural en la cuenca del Ruhr. El contexto que servía de escenario para esta asociación era un alto nivel de desempleo debido al debilitamiento de las industrias del acero y del carbón y un futuro incierto en cuanto al desarrollo de la estructura industrial y del mercado laboral. El enfoque básico de esta institución consistió en proyectar una solución ante la ausencia de una orientación clara para el desarrollo del mercado de trabajo. Esto requirió del trabajo aunado con el gobierno regional, con las empresas y otras instituciones con el propósito de elaborar una estrategia; la meta era plantear una solución específica para el problema en cuestión y como primer paso se determinaron los objetivos de las medidas: la demanda (prevista o ya existente) de capacitación, además de su contenido, duración y tipo. Para alcanzar el éxito es crucial la preparación rigurosa del personal contratado para ocupar los puestos docentes o de gestión de la educación. Las medidas que apuntan a la formación profesional también son responsables directas de la creación de puestos de trabajo, con tanta contratación como sea posible de personal docente a escala local o regional. Los empleados de la RKB asumieron un papel preponderante en la definición de proyectos modelos, según la expectativa de demanda en la región: ingeniería mecánica, eléctrica e informática (principalmente para la transferencia de conocimientos y capacidades desde las nuevas tecnologías); capacitación en los oficios de carpintería y plomería; un «programa de capacitación» empresarial y tecnológica. Los siguientes pasos fueron necesarios como requisito previo de los programas de capacitación:

- Coordinación con la oficina de empleo para acordar las metas de cualificaciones, según las condiciones locales y las necesidades potenciales o reales del mercado laboral en áreas viables.
- Facilitación de infraestructura educativa con el propósito de obtener a un precio razonable el espacio físico para la capacitación, con el respaldo del gobierno de los estados.

A escala empresarial, la información se recopiló con la colaboración de la junta directiva, con el comité de empresa y con los trabajadores pasibles de quedar afectados por la reorganización o los despidos y, a tal efecto, se procedió a:

- la organización de un intercambio de capacitación, al que se sumaron entre 20 y 25 centros de formación profesional para darle transparencia a la actualización de competencias y a las oportunidades de capacitación. Se aspira a lograr el equilibrio entre las ideas individuales y su viabilidad en el contexto de una medida que apunta a la capacitación;
- capacitación del personal a cargo de asesores, quienes perciben una relación de interacción entre la empresa y los programas de capacitación. Con la designación de asesores idóneos es posible llevar adelante una capacitación y asesoría organizada para cada individuo y adaptada a la demanda de la empresa;
- una serie de conferencias referidas a los problemas cotidianos (impuestos, seguros) para la integración de los empleados cuya vinculación operacional con la empresa se da bajo la modalidad de breves períodos de trabajo.

El índice de inserción laboral (el criterio que se tomó para medir el éxito de la asociación RKB) alcanzó el 80 por ciento.

factores. Es posible que la alta concentración de capital y de poder industrial en unas pocas empresas haya sido parcialmente responsable, en especial cuando estas empresas se negaban a vender sus terrenos a inversores externos. Una alta concentración de pymes proveedoras que dependían ampliamente de las grandes empresas y de su viejo modelo de producción; ello derivó en que toda innovación o desarrollo empresarial quedaran excluidos. No cabe duda de que el gobierno de los estados pudo haber adoptado mucho antes una estrategia más agresiva para la renovación de la industria. Le llevó algún tiempo reconocer que las estrategias descendentes o desde lo alto son menos eficaces que las iniciativas ascendentes o desde la base.

Otra de las características de la cuenca del Ruhr era su estructura de urbanización altamente descentralizada. Las ciudades y las municipalidades tenían un alto grado de autonomía e identidad, pero no ocurría lo mismo con la región del Ruhr. Es innegable que los cambios organizacionales, como la creación de la organización Regionalverband Ruhr (RVR) para lograr mayor cooperación y coordinación en la región, fueron de gran ayuda. Quizás la conmoción causada por la crisis del acero a mediados de los años ochenta les dio a los protagonistas el empujón que les faltaba; el gobierno de los estados y las empresas más grandes fueron los primeros en embarcarse en un modelo de desarrollo más dinámico y ofensivo.

El Programa de acción para el Ruhr (APR), lanzado en 1979 e implementado en 1980 (véase el recuadro 4), se construyó sobre los cimientos de una coordinación sistemática entre los mayores grupos de interés y las autoridades estatales, a quienes se sumaron grupos de trabajo interministeriales. La meta principal del programa APR fue el establecimiento, la facilitación y el desarrollo de pymes.

La siguiente etapa de la política estructural fue la «Iniciativa para el porvenir de las regiones del acero y del carbón» (ZIM); con esta iniciativa se transfirió la elaboración, la implementación y la ejecución de las medidas a los actores locales, con el propósito de superar los problemas de coordinación horizontal y vertical del programa APR. Con este enfoque más local, las políticas de desarrollo económico se tradujeron en políticas de desarrollo urbano, en las que también se incluía el planeamiento urbanístico, políticas ambientales y culturales. En el marco de este programa se llevaron a la práctica 290 proyectos relevantes para la política estructural, con un presupuesto de 1070 millones de marcos alemanes (KVR, 2000).

A partir 1988 la iniciativa ZIM se fue concretando y se extendió a toda la región de la cuenca del Ruhr bajo la denominación de «Iniciativas para el porvenir de las regiones del norte de Renania del Norte-Westfalia» (ZIN); además, se vinculó con los Fondos Estructurales de la UE (*ibid.*). La iniciativa ZIN puede considerarse como un primer acercamiento a una política estructural de cooperación regionalizada, en consonancia con los principios de planificación de largo alcance. Las regiones comprendidas en el programa dejaron la esfera del gobierno de los estados y adquirieron autonomía. Fueron quince

las regiones así conformadas y fueron el origen de una estrategia más ambiciosa hasta la fecha en lo que respecta a políticas estructurales regionalizadas (Kremer, 1992). Cada una organizó una conferencia regional para formular conceptos de desarrollo conjunto. La coordinación del programa entre los diversos actores regionales funcionó como se explica a continuación:

- los vecinos municipales se organizan en regiones especificadas por la iniciativa ZIN;
- se llevan adelante conferencias regionales con la participación de todos los actores relevantes;
- planificación conjunta de conceptos de desarrollo;
- el gobierno de los estados examina y autoriza esos conceptos de desarrollo;
- financiación e implementación del proyecto.

Gracias al dinamismo de esta nueva dirección fue posible reunir toda la fuerza y la coordinación institucional para transformar la región en lo que es hoy día: una economía de servicios industrializados basada en el conocimiento, con competencias clave en el área de generación de energía renovable y en la ecoindustria, al tiempo que conserva su legado industrial.

Conclusiones: ¿la experiencia del Ruhr puede considerarse como un modelo?

Hemos definido el caso de la cuenca el Ruhr como un proceso de reestructuración y diversificación industrial, con el que se transformó un modelo económico monoestructural, dependiente de los recursos naturales y con el que se agotaban materiales y recursos, en un bastión de la economía verde basada en el conocimiento. Hemos de plantearnos: ¿hasta qué punto puede considerarse este proceso como un caso modelo? ¿Este desarrollo puede percibirse como un ejemplo para otras regiones europeas? Más importante aún, ¿puede seguirse este modelo? Dada la situación específica de la cuenca del Ruhr, analizada en extenso aquí, y considerando, además, la dimensión temporal de los cambios (que duraron entre cuatro y cinco decenios), es evidente que la respuesta es negativa. No obstante, es posible extraer varias lecciones valiosas de las que pueden beneficiarse otras regiones que afrontan situaciones similares.

¿Cuáles son estas lecciones?

En primer lugar, un cambio de tal magnitud lleva tiempo. No necesariamente se requerirá de cuarenta o cincuenta años, pero si se considera el ejemplo del Ruhr, incluso la etapa del salto trascendental llevó alrededor de quince años (desde mediados de los años ochenta hasta inicios de 2000). Para lograr una

transformación exitosa y justa se requiere como requisito una estructura industrial cooperativa con una participación activa del Gobierno, las municipalidades, los empleadores y los sindicatos. Esta cooperación fue una realidad en la región del Ruhr aun en tiempos de crisis, cuando se perdieron decenas de miles de puestos de trabajo. Los trabajadores no quedaron solos: se implementaron planes sociales y, lo que es más importante, se les ofreció respaldo para las transiciones del mercado laboral en forma de programas de capacitación y ayuda para encontrar nuevos empleos. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la cultura cooperativa no basta para lograr el éxito. También se necesitan estrategias, conceptos y una clara visión de futuro. Es imprescindible evaluar el potencial y las competencias centrales de la economía regional. Esto también llevó algún tiempo en la cuenca del Ruhr.

Los intentos de reindustrialización que no tomaron la debida cuenta de las competencias clave de la región resultaron ser pasajeros. La inversión de la planta de Nokia en un área de salarios altos, con mano de obra semicualificada para el ensamblaje y sin una adecuada inserción territorial en la región terminó por ser una solución de transición sin perspectivas a largo plazo. Con la apertura de instituciones de educación superior y la creación de centros tecnológicos se sentaban las bases de la economía en tiempos en que esta seguía limitada a las actividades relacionadas con el carbón y el acero.

Un elemento que contribuyó al éxito fue una práctica política que podría servir de referencia para otras regiones atrapadas en una estructura industrial intensiva de energía y de recursos. Ya desde la época de esplendor de la industria del carbón y del acero, en el estado de Renania del Norte-Westfalia se respetaban las normas ambientales estrictas y se ponía gran esmero en la protección del medio ambiente. Debido a los costos derivados de tan rigurosos requisitos ambientales, podría pensarse que una política de tal naturaleza iría en detrimento de la competitividad o que impondría una carga innecesaria sobre una industria que de por sí tiene sus propios problemas. Muy al contrario, quedó comprobado que esta política fue uno de los elementos determinantes del éxito posterior. Desde el principio, las industrias que hacen uso intensivo de la energía en la cuenca del Ruhr tuvieron que vérselas con los elevados estándares ambientales y desarrollar las competencias pertinentes. La industria del acero en la cuenca del Ruhr se ha erigido en defensora de las tecnologías del reciclaje, se especializa en aceros de alta calidad y provee de suministros a la ecoindustria. Así es como las competencias en el área medioambiental y de la ecoindustria llegaron a ser el motor del crecimiento. En la actualidad, hay más puestos de trabajo en la ecoindustria que en el sector del carbón y el acero.

El caso de la cuenca del Ruhr supuso el abandono de una base industrial intensiva en recursos para ingresar en una economía verde con uso eficiente de los recursos, de los materiales y de la energía. Como conclusión general puede decirse que una experiencia de reestructuración tal como la del Ruhr requiere de un marco político estratégico. Las políticas estructurales y regionales no solo incluyeron la implementación de medidas en el sector industrial,

de desarrollo regional y políticas de ordenación del espacio urbano: también tuvieron igual relevancia las políticas educativas y las destinadas al mercado laboral. Debe destacarse, asimismo, el carácter decisivo del régimen de ordenamiento territorial y de las normativas de planificación urbana. El desarrollo regional adquirió nuevo impulso a partir de un novedoso concepto de aprovechamiento de suelos bajo la forma de parques industriales y paisajísticos. En los decenios que antecedieron a este cambio, las grandes empresas evitaban el establecimiento de nuevos proyectos al aferrarse celosamente a vastas extensiones de tierras que no usaban.

Los nuevos conceptos que se llevaron a la práctica con los proyectos de los parques Zollverein y Emscher fueron un punto de inflexión en la forma en que se percibía al área del Ruhr desde el exterior. Ya no se vio más como un área estancada y contaminada con industrias decadentes, sino como un lugar para la innovación.

Referencias

- Bross, U., y Walter, G. 2000. *Socio-economic Analysis of North Rhine-Westphalia*, MOEL-Working paper R2-2000, Fraunhofer Institute for System and Innovation Research, Karlsruhe (Alemania).
- Butzin, B. 2013. *Metropole Ruhr im Wandel: ein Überblick*, disponible en <www.metropoleruhr.de/land-leute/ris-compact.html> [consulta: 20/03/15].
- . 1993. «Strukturkrise und Strukturwandel in 'alten' Industrieregionen. Das Beispiel Ruhrgebiet», *Geographie heute* (Friedrich Verlag, Seelze), vol. 14, núm. 113, págs. 4-12.
- Comisión Europea. 2014. *Industrial Policy Communication 2014*, Bruselas, CE. Disponible en <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/communication-2014/index_en.htm> [consulta: 20/03/15].
- Dege, W., y Kerkemeyer, S. 1993. «Der wirtschaftliche Wandel im Ruhrgebiet in den 1980er Jahren», en *Geographische Rundschau* (Westermann), vol. 45, núm. 9, págs. 503-509.
- German Coal Association. 2014. *Coal Annual Report*. Disponible en <www.gvst.de/site/steinkohle/pdf/GvSt_Jahresbericht_2014_engl_16-12--14.pdf> [consulta: 20/03/15].
- Grabher, G. 1993. *The Embedded Firm: On the Socio-Economics of Industrial Networks*, Londres, Routledge.
- Hartmann, Ch. 2008. *Case Study: North-Rhine Westphalia*, Comisión Europea. Disponible en <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp4_cs_north_rhine_westphalia.pdf> [consulta: 20/03/15].
- Heinze, R. G.; Hilbert, J.; Nordhause-Janz, J., y Rehfeld, D. 1998. «Industrial clusters and the governance of change: Lessons from North Rhine-Westphalia», en H. J. Braczyk, P. Cooke y M. Heidenreich (directores de la publicación): *Regional innovation systems: The role of governance in a globalized world*, Londres, UCL Press, págs. 263-283.

- Helmstädter, E.; Lehner, F., y Nordhause-Janz, J. 2000. *Entwicklungslinien der Beschäftigung 1975-1998: Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit dem übrigen Bundesgebiet*, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen (Alemania).
- Hospers, G.-J. 2004. «Restructuring Europe's Rustbelt: The case of the German Ruhrgebiet», *Intereconomics* (Leibniz Information Centre for Economics y Centre for European Policy Studies), mayo/junio, págs. 147-156. Disponible en <www.intereconomics.eu/downloads/getfile.php?id=354> [consulta: 20/03/15].
- Kremer, U. 1992. «Regionale Strukturpolitik in NRW», *Zeitschrift für angewandte Geographie* (Berlín, Schibri-Verlag), vol. 16, núm. 3, pág. 26.
- KVR (Kommunalverband Ruhr). 2000. *Perspektive Ruhr. Strukturpolitik an der Ruhr. Programme, Konzepte, Akteure*. Essen (Alemania), KVR. Disponible en <www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/medien/swf_medien/Download_RVR_2000_Perspektive_Ruhr_I.zip> [consulta 20/03/15].
- Peters, J. 1979. *Montanmitbestimmung – Qualifizierte Mitbestimmung in Theorie und Praxis*, Colonia (Alemania), Bund Verlag.
- RVR (Regionalverband Ruhr). 2014. «Statistik und Raumbbeobachtung». Essen (Alemania). Sitio institucional disponible en <www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/statistik-analysen/statistik-trends/wirtschaftskraft.html> [consulta: 20/03/15].
- RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung). 2006. *Innovationsbericht 2006 - Zur Leistungsfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen in Wissenschaft, Forschung und Technologie*, Essen (Alemania).
- Weingarten, G. J. 2010. *Antizipation des Wandels: Herausforderungen und Handlungsansätze für Kommunen, Unternehmen und Beschäftigte im Rahmen der kohlepolitischen Vereinbarungen in NRW*, Ruhr-Universität, Bochum (Alemania). Disponible en <www-brs.ub.ruhr-uni-bochum.de/netahtml/HSS/Diss/WeingartenJoerg/diss.pdf> [consulta: 20/03/15].

Argumentos en favor de la fijación de precios socialmente sostenibles para los derivados del petróleo en Ghana

Mohammed Amin Adam

Director Ejecutivo, Africa Centre for Energy Policy (ACEP)

La creciente relevancia de las llamadas transiciones justas tanto en los países desarrollados como en los emergentes es reflejo de la importancia que el mundo le asigna al desarrollo sostenible, vale decir, el desarrollo que satisface las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las generaciones venideras. El consumo humano de combustibles a base de carbono, uno de los factores determinantes del aumento de los gases de efecto invernadero, ahora se percibe ampliamente como una amenaza para la subsistencia de las generaciones futuras. Durante los últimos veinte años la exacción de un impuesto al carbono ha adquirido credibilidad como opción en las políticas para reducir el consumo de petróleo. Sin embargo, todo gobierno que haya caído en la tentación de intervenir en las tarifas de los combustibles ha descubierto, a su propio costo, la susceptibilidad del público ante tales medidas. Un incremento en el precio del combustible genera un impacto inmediato sobre el presupuesto de cualquier hogar, y es probable que el segmento más pobre de la población sienta ese impacto de forma desmesurada. Con el objetivo de que una política de transición justa sea efectiva y socialmente sostenible, se deberán considerar a fondo el impacto suscitado por las políticas que gravan las emisiones de carbono tanto sobre la economía como sobre la distribución. En este empeño son muchas las lecciones que pueden aprenderse de los países que se han visto obligados a reducir los subsidios a los productos derivados del petróleo.

En este documento se examinan las políticas de transición aplicadas en Ghana en pos de tarifas de derivados del petróleo que resulten socialmente sostenibles, tras la implementación de la política de desregulación en 2005. Provee un análisis de medidas tales como políticas macroeconómicas, industriales, sectoriales y laborales, movilización de la inversión, diálogo social, protección social y políticas activas de mercado de trabajo adoptadas para hacer frente a las necesidades surgidas de la transición y relacionadas con la fijación de tarifas del petróleo socialmente sostenibles. El documento ofrece, asimismo, un análisis de la eventual transición hacia energías más limpias.

Nuestro análisis refleja además el marco de transición justa que proponen las Conclusiones sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes de la 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2013 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las Conclusiones delinean una visión en común para alcanzar el objetivo del trabajo decente, empleos verdes y desarrollo sostenible, al tiempo que destacan el papel crucial de los gobiernos, empleadores y trabajadores como agentes de cambio, tanto individual como colectivamente.

La experiencia de Ghana con las políticas de transición justa se inició durante el período del programa de ajuste estructural, que estaba dominado por las prescripciones que dictaban la eliminación de los subsidios a los productos derivados del petróleo. No obstante, fue en 2005 cuando el Gobierno puso de manifiesto su más sólido compromiso con la implementación de políticas de reducción de subsidios y con el fomento del desarrollo de fuentes de

energía limpia para proteger el medio ambiente. Ello se debió al alza en el costo de los subsidios a los principales productos derivados del petróleo.

La Autoridad Nacional del Petróleo (NPA) estima que entre 2009 y 2012 el costo de los subsidios al consumo del petróleo fue superior a 1500 millones de cedis ghaneses (GHS) (alrededor de 500 millones de dólares estadounidenses). Esto significa que el Gobierno no solo interviene en los precios del petróleo, sino que además destina fondos públicos considerables para financiar estos subsidios. Ello tiene repercusiones negativas para los indicadores macroeconómicos y para el desarrollo nacional en su conjunto, dado que los subsidios al petróleo compiten por los recursos limitados del Gobierno con otros proyectos urgentes de desarrollo.

La política de desregulación en el sector *downstream*¹ de la industria petrolera tuvo inicio en 2001 cuando se instrumentó el mecanismo de ajuste automático de precios, con el que se esperaba ajustar los precios de los derivados del petróleo según los precios internacionales del crudo, el tipo cambiario y otras condiciones del mercado, incluidos los márgenes de utilidades de los distribuidores y comercializadores; con este mecanismo se aspiraba, además, a eliminar los subsidios de algunos productos derivados del petróleo. Sin embargo, la aplicación de la fórmula en la práctica no fue sistemática y solo se implementó de lleno a partir de 2005.

Existen muchas pruebas de las repercusiones derivadas de la eliminación de los subsidios destinados a los sectores pobres en Ghana y en otras latitudes. Los estudios empíricos realizados por Kpodar (2006) referentes al modo en que los precios del petróleo se transfieren al gasto de los hogares de Malí, los estudios de Coady y Newhouse (2006) acerca del impacto en la distribución a raíz de un incremento en el precio del petróleo en Mozambique y en Ghana, respectivamente, y el de Coady y otros (2006) sobre la magnitud y la distribución de los subsidios al combustible en los países en desarrollo, como Ghana y Malí; en todos ellos se encontraron efectos tanto positivos como negativos asociados con la supresión de subsidios a los productos derivados del petróleo, y quienes experimentaban las consecuencias más adversas eran los sectores pobres.

Estos efectos dieron origen a políticas de transición en diferentes países, entre las que se incluyen redes de seguridad social para mitigar los efectos de la eliminación de subsidios sobre los pobres. En algunos casos, se han dispuesto subsidios sobre varios productos para fomentar su consumo (por ejemplo, el gas licuado de petróleo y el queroseno) con el objetivo de proveer una fuente limpia de energía y evitar la deforestación. Tales políticas apuntan a que la fijación de precios de los productos derivados del petróleo sea sostenible desde la dimensión social.

1. El sector *downstream* de la industria petrolera se refiere a la refinación y al procesamiento del petróleo crudo para obtener sus productos derivados, al igual que a la comercialización y distribución de dichos derivados.

Los subsidios están previstos para respaldar a los segmentos pobres y más vulnerables de la población, que sufren los efectos de la fijación de precios del mercado, en especial, de los artículos de primera necesidad. Sin embargo, los datos son concluyentes y constatan que, con frecuencia, los subsidios no alcanzan el objetivo previsto (Kpodar y Djiofack, 2009). En particular, se ha comprobado que los subsidios universales benefician a los ricos más que a los pobres a causa de su naturaleza regresiva. Cabe mencionar que los subsidios están asociados con una carga fiscal sobre el gobierno que deviene en una asignación defectuosa e ineficiente de los recursos.

El documento expone que las políticas de transición de Ghana resultaron exitosas en el momento de su implementación. Pese a ello, cuando se analizan los efectos de la transición desde el marco de una «transición justa para todos», es claro que los avances logrados en las primeras intervenciones se han desdibujado con el paso de los años como resultado de algunas dificultades, en concreto: inconsistencia en la aplicación del mecanismo de ajuste automático, objetivos no previstos para los subsidios al queroseno y al gas licuado de petróleo (GLP), apreciaciones encontradas acerca de los impactos sociales causados por las redes de seguridad, problemas en materia de transparencia y los costos políticos de la supresión de subsidios en tiempos de dificultades económicas.

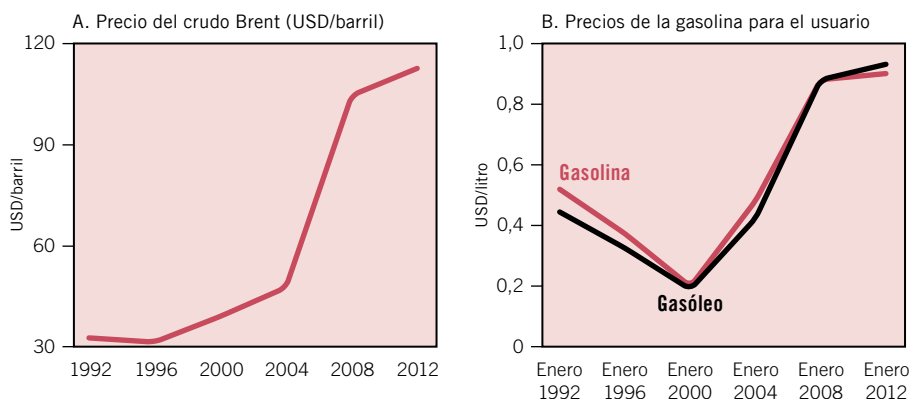
Antecedentes históricos

La fijación de precios de productos derivados del petróleo en Ghana ha atravesado diversos regímenes: desde un régimen de administración estatal hasta uno de ajuste automático. Esto ha definido el tipo y la estructura de subsidios en el sector petrolero a lo largo de la última década. No obstante, fue la política de desregulación del petróleo que entró en vigor en 2005 la que puso en primera plana los problemas de sostenibilidad asociados con la financiación de los subsidios a los precios del petróleo, dado que el Gobierno destinaba a estos subsidios recursos cuantiosos a raíz del aumento de los precios del crudo y de la depreciación de la moneda local.

El Gobierno puso en marcha la fórmula de fijación de precios mediante ajuste automático en 2001 para mejorar la transparencia en la determinación de precios de los derivados del petróleo. La eliminación de los subsidios fue gradual, al tiempo que se alineaban los precios nacionales de los derivados del petróleo con los precios internacionales del crudo y con el tipo cambiario. El gráfico 1 muestra que los precios nacionales de los productos derivados del petróleo aumentaron a la vez que los precios del crudo hacían lo propio. Por ende, los precios internacionales del crudo se trasladaron a los consumidores, lo que indicaba la eliminación de los subsidios a los precios nacionales.

Se afirmaba que al recurrir a los precios del mercado se eliminarían las distorsiones de los mercados de los derivados. Por ejemplo, antes de 2000

Gráfico 1. Comportamiento de los precios del crudo y de los precios nacionales de los derivados del petróleo



Fuente: Indicadores del Banco Mundial (Precios del combustible para el usuario); BP Statistical Review (Precios del crudo).

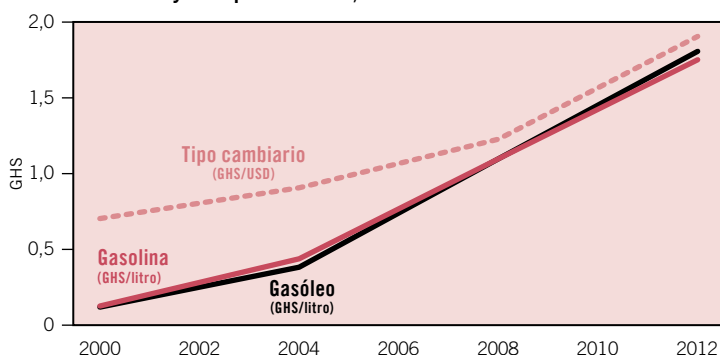
existía una relación indirecta entre los precios internacionales del crudo y los precios nacionales de sus derivados a punto tal que, aun cuando el Gobierno afirmara que subsidiaba los precios de los derivados del petróleo, los precios nacionales aumentaban cuando los precios internacionales del crudo bajaban. Este fenómeno se atribuyó a las distorsiones en los precios ocasionadas al afirmar la existencia de subsidios.

Asimismo, las fluctuaciones en el tipo cambiario contribuyeron de modo significativo a los cambios en el precio nacional de los derivados del petróleo. Este es un factor importante en la fórmula de ajuste de precios porque para la importación y la fijación de precios tanto del crudo como de los productos refinados se toma el dólar estadounidense, salvo para los productos refinados por Tema Oil Refinery (TOR)², que actualmente representan aproximadamente el 20 por ciento de todos los productos que se consumen en el país. Sin embargo, los derivados del petróleo se venden a los consumidores nacionales en cedis. Por lo tanto, la depreciación del valor del cedi ghanés con respecto al dólar estadounidense se traduciría en precios más elevados del combustible para el usuario a nivel nacional en términos del cedi (véase el gráfico 2).

La tendencia que se observa en el gráfico 2 ilustra que entre 2000 y 2008 no se trasladó a los consumidores la totalidad del efecto de la depreciación del cedi. Ello significó que los precios de los productos derivados continuaban

2. Tema Oil Refinery es la única refinería de petróleo en Ghana. Es una empresa estatal con capacidad para refinar 45 000 barriles de crudo. A causa de deudas acumuladas con origen en los subsidios y en la ineficiencia, se ha enfrentado a dificultades de capitalización que han perjudicado sus operaciones durante la mayor parte del período comprendido entre 2001 y 2014. La empresa suspendió sus actividades desde 2009 a causa de su incapacidad de obtener financiación mediante cartas de crédito, hasta finales de 2014, cuando reanudó sus actividades con la refinación de tan solo 10 000 barriles de crudo.

Gráfico 2. Comportamiento de los precios de los derivados del petróleo y del tipo cambiario, 2000-2012



Fuente: NPA
y Ghana
Statistical
Service.

estando subsidiados hasta 2012, momento en el que los subsidios relacionados con la depreciación de la moneda se trasladaron de modo sustancial a los consumidores.

La política tendente a la recuperación del costo total tenía por delante problemas considerables. En enero de 2003 se procedió a un aumento del 90 por ciento en los precios nacionales, en un intento de vincularlos con los precios mundiales; esta medida suscitó una oposición que se extendió a escala nacional. Ante las elecciones de diciembre de 2004 el Gobierno desvinculó los precios nacionales de los internacionales y el costo total de los subsidios registró un alza pronunciada.

Tras comprobarse que el programa de subsidios era insostenible, entre 2003 y 2004 el Gobierno de Ghana llevó adelante una evaluación sobre el impacto social y en la pobreza (AISP) de los productos derivados del petróleo para establecer los efectos potenciales de la desregulación de los precios del petróleo. Con los datos de dicho análisis, el Gobierno tuvo la certeza de que los subsidios al precio del petróleo en el país apenas beneficiaban a los sectores pobres, por lo que un incremento en los precios de los derivados del petróleo resultaba inevitable. Por consiguiente, en febrero de 2005 se eliminaron los subsidios de los principales derivados y sus precios aumentaron en un 50 por ciento. El Gobierno también implementó medidas para amortiguar los efectos que pudiera tener la supresión de subsidios sobre los pobres.

El Gobierno sostuvo su política de desregulación hasta el momento en que los precios del crudo alcanzaron los 145 dólares estadounidenses por barril entre 2007 y 2008, cuando se vio forzado a suspender esta política (FMI, 2013). Varios países que habían logrado avances con la reforma de los subsidios revirtieron y pospusieron sus reformas. Era menos probable que los países en desarrollo, en particular los que se dedicaban a la exportación de petróleo, trasladaran a los consumidores la totalidad de la subida de los precios mundiales del combustible en comparación con los países industrializados (Kojima, 2009).

No obstante, la crisis económica mundial de finales de 2008 fue testigo del derrumbe de los precios del crudo, lo que fue un disparador para que el

público demandara una reducción en los precios nacionales de los derivados del petróleo. El Partido Demócrata Nacional, por entonces opositor, prometió que reduciría de forma drástica los precios de los derivados del petróleo si accedía al poder.

Pero en 2007 las tendencias del precio de los derivados del petróleo en Ghana registraron incrementos agudos debido a la supresión del subsidio. Por esta razón el Gobierno suspendió los ajustes automáticos de tarifas cuando los precios del crudo alcanzaron su máximo histórico en 2008 y a principios de 2009, lo que tuvo como resultado una disminución en los precios nacionales de los derivados del petróleo.

En febrero de 2009, en cumplimiento de la promesa electoral, el nuevo Gobierno del profesor Atta Mills no solo mantuvo los subsidios, sino que además redujo ligeramente los impuestos especiales que gravan los derivados del petróleo. Esta acción se describió como un gesto simbólico y no afectó en gran medida a los precios de estos productos. El ajuste de precios con el que se logró una reducción marginal no duró, y pronto los precios del crudo volvieron a subir. Según IHS Global Insight (2009), el nuevo Gobierno recurrió a una estrategia efectiva de fijación de precios *ad hoc*, con incrementos que se materializaron en abril, junio y noviembre de 2009. Por consiguiente, la decisión de mantener los subsidios no resultaba sostenible y el gasto destinado a este concepto no tardó en alcanzar niveles que el Gobierno argumentó no poder afrontar. En 2011 el Gobierno gastó 270 millones de dólares estadounidenses (0,4 por ciento del producto bruto interno (PIB)) en subsidios a los derivados del petróleo.

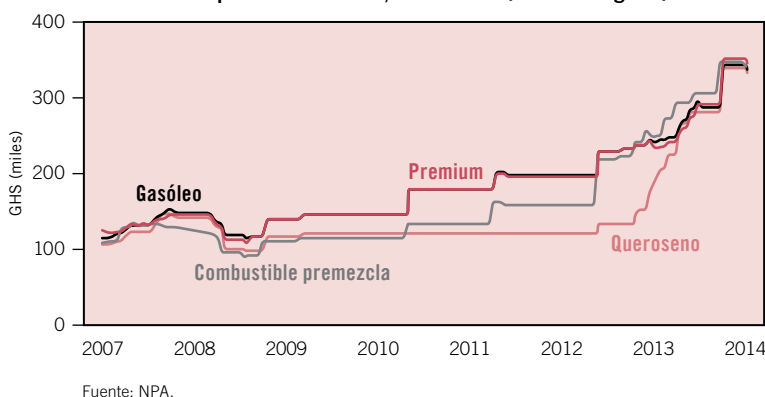
En diciembre de 2011 los subsidios a los productos derivados del petróleo, causantes de deudas acumuladas, se eliminaron principalmente debido a los aumentos de los precios del crudo y a la depreciación del cedi ghanés. Al mismo tiempo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ejercía presión sobre Ghana para que eliminara los subsidios porque, según alegaba la institución, no tenían eficacia para asistir de forma directa a los pobres y, además, fomentaban la corrupción y el contrabando. El resultado fue que el 1.º de enero de 2012 los precios de los derivados del petróleo registraron un alza del 20 por ciento.

Los grupos de la sociedad civil –entre ellos, el Congreso Sindical de Ghana (TUC)– amenazaron con huelgas indefinidas a escala nacional; al advertir el impacto que dichas huelgas podrían tener sobre la economía, a principios de febrero de 2012 el Gobierno propuso revertir de forma efectiva la política y reducir los precios en un 20 por ciento.

La tendencia de los precios de los derivados del petróleo (véase el gráfico 3) demuestra inconsistencias en la aplicación del ajuste automático de precios y, por ende, la magnitud del éxito de la política de desregulación del Gobierno sigue siendo cuestionable.

Debe mencionarse que entre 2013 y 2014 el Gobierno se mostró decidido a restaurar la integridad del mecanismo de ajuste; esta postura tuvo su

Gráfico 3. Tendencias del precio al consumidor de los productos derivados del petróleo en Ghana, 2007-2014 (meses de agosto)



correlato en aumentos pronunciados y constantes en los precios de los derivados del petróleo, incluso los precios de los productos con subsidios más fuertes como el queroseno y el combustible premezclado.

Políticas de transición

Baig y otros (2007) identificaron criterios prácticos para una transición hacia precios socialmente sostenibles de los derivados del petróleo. Entre estos criterios se incluyen: *a)* liberalizar los precios nacionales de los derivados del petróleo mediante una fórmula de ajuste automático; *b)* combinar los incrementos del precio nacional con un conjunto debidamente publicitado de medidas focalizadas para mitigar el impacto sobre los segmentos pobres, que incluya al menos algunas medidas de efecto inmediato, y *c)* obrar con transparencia y divulgar los costos y los beneficiarios del sistema actual de subsidios.

Estas opciones son pertinentes para Ghana, que adoptó una política optimizada de desregulación para la industria petrolera *downstream* en 2005. Estas políticas para una transición socialmente sostenible en el país se expresan como medidas para una transición justa que acompañan la eliminación de subsidios con el objetivo de mitigar los impactos sobre la sociedad y sobre el medio ambiente.

Las políticas de transición implementadas por Ghana para fijar los precios de derivados del petróleo

El Gobierno de Ghana puso en marcha un plan de transición orientado a lograr la competitividad de los precios de los derivados del petróleo sin comprometer la sostenibilidad social y ambiental. En consonancia con las prescripciones de Baig y otros (2007), el plan de transición preveía la

implementación de un mecanismo de ajuste automático de precios, una estrategia de comunicación, la identificación de los sectores pobres y la aplicación de medidas para amortiguar el impacto de las reformas tarifarias sobre los segmentos de bajos recursos.

Fórmula de ajuste automático de precios

Los tres objetivos principales pautados para la fórmula de ajuste automático de precios apuntaban a: *a)* orientar los precios hacia niveles determinados en base al principio de la recuperación del costo total de todas las inversiones destinadas a obtener, transportar y comercializar el combustible; *b)* usar el precio de modo que redundara en utilidades para el Gobierno, y *c)* garantizar que los precios del combustible para el consumidor final fueran los mismos en todo el territorio nacional.

Se esperaba, por lo tanto, que los precios de los derivados del petróleo respondieran a los cambios en los precios internacionales del crudo y a las fluctuaciones del tipo cambiario.

El factor de mayor relevancia en el período de ajuste inicial fue el precio internacional del crudo. El Gobierno trasladó los precios del crudo a los consumidores mediante los precios que estos debían pagar en las estaciones de servicio. Con ello se aspiraba a ahorrar los recursos fiscales que previamente se asignaban al subsidio de los precios nacionales del combustible para el consumidor. Sin embargo, a partir de 2009 las razones principales que explican el aumento en los subsidios son la rápida depreciación de la moneda local y las deudas acumuladas por parte de las empresas de distribución a granel, que en la actualidad importan el 80 por ciento de todos los productos refinados de petróleo.

Evaluación sobre el impacto social y en la pobreza

El éxito de una política de transición depende en gran medida de poder identificar los segmentos que se verán afectados de modo más adverso en la sociedad. Con el objetivo de identificar a los pobres como paso previo a implementar la política de desregulación, el Gobierno llevó adelante una evaluación sobre el impacto social y en la pobreza (AISP) para los derivados del petróleo entre 2003 y 2004 para establecer los efectos potenciales de la desregulación de los precios del petróleo. A partir de los datos recogidos con la evaluación, el Gobierno se cercioró de que, en efecto, los subsidios nacionales a los precios del petróleo no beneficiaban a los pobres; por ende, un incremento en los precios de los derivados del petróleo resultó inevitable. Esto le permitió al Gobierno programar y ejecutar intervenciones sociales orientadas a mitigar el impacto de las reformas tarifarias sobre los segmentos de escasos recursos.

Intervenciones sociales

El Gobierno de Ghana anunció una serie de intervenciones sociales para atenuar el impacto de la desaparición de subsidios sobre los sectores pobres. Estas intervenciones se financiarían en parte con ahorros presupuestarios provenientes de los recortes en los subsidios. Algunas de las intervenciones estaban, además, en consonancia con la Estrategia Nacional de Protección Social de Ghana, que buscaba consolidar todos los programas y proyectos nacionales en un único marco integral para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad extremas. Estas medidas incluían:

- La eliminación de gastos de matrícula para los alumnos de las escuelas de nivel primario y del primer ciclo del secundario, a partir de una subvención de capitación. La subvención de capitación se implementó en el ciclo lectivo 2004-2005 y cubría costos educativos adicionales que recaían sobre los padres, como tasas de exámenes, gestión de las instalaciones, seguridad, juegos y deportes en las escuelas públicas. La subvención de capitación aspiraba a eliminar la obligación que debían afrontar los hogares de pagar por la educación básica, con especial énfasis en los sectores de bajos recursos, cuyas dificultades eran evidentes a la hora de acceder a la educación debido a los costos; a la vez se apuntaba a permitir que las escuelas utilizaran los fondos para mejorar la calidad de la educación.
- La asignación de fondos adicionales para la atención primaria de la salud en las áreas más pobres, mediante la inversión en complejos comunitarios para el fomento de la salud (parte del Programa de Planificación de Servicios Sanitarios Comunitarios o CHPS). Con este concepto se pretendía acercar puntos de suministro del servicio a las mismas áreas de interés, con cooperación a nivel local, donde los líderes comunales, entre otros, contribuirían en las decisiones referidas a su salud y temas afines. Entre 2000 y 2008 había 345 complejos CHPS funcionales a lo largo y a lo ancho del país³. Esta cifra se elevó a 724 zonas de CHPS que se pusieron en funcionamiento en 2014.
- Implementación plena del Sistema Nacional para el Seguro de la Salud (NHIS) en 2005, con el objeto de proporcionar atención sanitaria asequible para la población. El programa se basa en Sistemas Distritales de Mutuales de Salud (DMHIS) y opera en 170 distritos. Cubre a los trabajadores de los sectores tanto formal como informal. El esquema se financia mediante los siguientes conceptos: un impuesto nacional para seguros de salud que grava ciertos bienes y servicios con el 2,5 por ciento, una deducción mensual del 2,5 por ciento de los haberes de los trabajadores del sector formal, contribuciones realizadas por miembros del sector informal

3. Una revisión a fondo del programa CHPS fue realizada por la Cumbre de la Salud de 2009 del Ministerio de Salud.

mediante el pago de primas, partidas presupuestarias del gobierno y fondos de donantes.

- La expansión del servicio de transporte público urbano con la introducción del sistema de Transporte Metropolitano de Pasajeros; y la fijación de topes tarifarios para el transporte público. En 2008 la flota de autobuses operada por la empresa Metro Mass Transit, un sistema de transporte público de gestión estatal, ascendió a 781 unidades, comparadas con las 8 iniciales donadas por el Gobierno italiano en 2005. El Gobierno de Ghana sumó 200 autobuses de alta gama a la empresa para mejorar el transporte público⁴.
- El salario mínimo registró una subida de 1,24 a 1,50 dólares estadounidenses.
- Destinar más fondos para un esquema de electrificación rural.

Consultas públicas y transparencia

El Gobierno emprendió consultas públicas con grupos ciudadanos, entre ellos, sindicatos, operadores de mercado, instituciones educativas y organizaciones religiosas. Como parte de esta política de comunicación se adoptó una combinación de estrategias como usar los medios de comunicación, intercambiar una serie de preguntas y respuestas sobre temas de relevancia en los periódicos y disponer centros móviles de información, entre otros. Los mensajes se presentaban en unidades de comunicación bien conformadas, en las que se resaltaban las ventajas de la desregulación, las desventajas de los subsidios (como el costo de oportunidad sobre los servicios sociales) y el propósito de destinar los ahorros de los subsidios para expandir los servicios sociales. Los portavoces gubernamentales afirmaban que los subsidios eran de naturaleza regresiva y beneficiaban más a los ricos. Por ende, la supresión de subsidios tenía como fin el ahorro de fondos públicos para asistir a los pobres.

Sin embargo, los sindicatos adoptaron posturas variadas. El Congreso de Sindicatos de Ghana (TUC) sostuvo que no se había establecido ningún mecanismo de consulta para la eliminación de subsidios a los derivados del petróleo. Desde esa institución se rechazó toda política que respaldara dicha eliminación debido a las consecuencias negativas que entrañaba para los intereses y los derechos de los trabajadores, como el incremento en el costo de vida⁵.

A pesar de la oposición que expresara el TUC a la supresión de subsidios, sus miembros consintieron el uso de la fórmula de ajuste automático de precios, un elemento importante de la política de desregulación del

4. Para mayor información véase <<http://graphic.com.gh/news/general-news/28033-metro-mass-transit-to-get-new-buses.html#sthash.RMRQS9Es.dpuf>> [consulta: 19/03/15].

5. Entrevista con el Dr. Yaw Baah, Subsecretario General del Congreso de Sindicatos de Ghana, 7 de enero de 2015.

petróleo, aun cuando no estaban satisfechos con el nivel de transparencia y de responsabilidad política en el uso de la fórmula⁶. Allum (2009) expuso que, si bien los sindicatos se oponían a las medidas de aumentos de precios, por lo general se aceptaba esta política y no se registraban protestas a gran escala en su contra.

Asimismo, contrariamente a las dudas expresadas por los sindicatos con respecto a la falta de transparencia en el proceso de fijación de precios, el Gobierno demostró un alto grado de transparencia con la divulgación de los diversos componentes de la fórmula de fijación de precios (Amoatey, 2006).

Discriminar impuestos y gravámenes sobre los derivados del petróleo

La fórmula para fijar la tarifa de los derivados del petróleo comprende impuestos, gravámenes y márgenes. Los impuestos y gravámenes requieren aprobación parlamentaria. Sin embargo, la aplicación de estos impuestos y gravámenes no era uniforme sobre todos los productos. El objetivo de esta política era identificar los productos cuyos precios tuvieran un impacto significativo sobre los sectores pobres y discriminar dichos productos para favorecer sus precios mediante impuestos más bajos, exención de ciertos gravámenes o subsidios cruzados.

En las clasificaciones precedentes se encuentran las causas de que las tarifas del petróleo estuvieran guiadas por tres principios fundamentales:

- Traslado total de los aumentos tanto de los precios del petróleo en los mercados internacionales como del tipo cambiario, a fin de asegurar la recuperación total de costos en el consumo de petróleo y, así, evitar que la refinería TOR acumulara deudas;
- Subsidios cruzados a los productos que revisten importancia social para garantizar la autofinanciación de dichos subsidios;
- Impuestos y gravámenes diferenciales para los productos que revisten importancia social a fin de otorgar subsidios implícitos y reducir el costo resultante de los impuestos y gravámenes que recae sobre los consumidores.

La meta de la sostenibilidad tanto social como ambiental orientó la elección de los productos sujetos a los impuestos y gravámenes. Desde el Centre for Policy Analysis (CEPA, 2009) se declara que el consumo de combustible con un grado mayor de refinación (*premium*) representó una porción mayor en el gasto de los hogares del quintil más alto y, por lo tanto, no necesitaba de subsidios. Por el contrario, no ocurría lo mismo con el queroseno, el gasóleo ni el GLP. Por ejemplo, el consumo de queroseno se

6. Entrevista con el Secretario General de la Unión de Industria y Comercio de Ghana, Offei Nkansah, 12 de enero de 2015.

concentró notablemente en el segmento de la población con ingresos más bajos. El gasóleo fue el producto de mayor consumo para las actividades comerciales, incluido el transporte público. El Gobierno lanzó un programa para promover el uso del GLP para cocinar, con el propósito de garantizar la sostenibilidad ambiental.

Si bien los subsidios motivados por los precios internacionales del crudo y por el tipo cambiario se han eliminado en gran medida de los precios del petróleo, las tarifas que paga el consumidor por los productos derivados o bien están infladas o resultan abultadas por la cantidad y el tamaño de los impuestos, gravámenes y márgenes que se les impone. Algunos de estos productos atraen más impuestos y gravámenes que otros que reflejan subsidios implícitos. Por ejemplo, al contrario de lo que ocurre con el combustible *premium*, el queroseno no atrae los gravámenes por los conceptos de recuperación de deuda TOR, Fondo Vial ni subsidio cruzado.

El cuadro 1 ilustra que el queroseno para uso doméstico no está sujeto al gravamen para la recuperación de deuda de TOR, ni al gravamen para el fondo para infraestructura de carreteras (Fondo Vial) ni al impuesto para el subsidio cruzado. Análogamente, sobre el GLP no se aplican los gravámenes para el fondo para infraestructura de carreteras, ni para el fondo dedicado a la energía (Fondo Energético) ni el del subsidio cruzado. El gravamen para el subsidio cruzado se aplica sobre el combustible *premium* y se distribuye en forma de subsidios entre otros productos a varios niveles. Cabe señalar que el Fondo para el Precio Unificado del Petróleo (UPPF) destina subsidios interregionales para garantizar que los productos se vendan al mismo precio en todas las regiones de Ghana.

Cuadro 1. Impuestos, gravámenes y subsidios diferenciales en el sector petrolero, Ghana

Impuestos, gravámenes y márgenes	Premium	Queroseno (doméstico)	Gasolina	GLP	Premezcla
Impuesto especial	✓	✓	✓	✓	
Gravamen para la recuperación de deuda TOR	✓		✓	✓	
Fondo Vial	✓		✓		
Fondo Energético	✓	✓	✓		
Exploración	✓	✓	✓		✓
Gravamen para subsidio cruzado	✓				
Margen de distribución primaria	✓	✓	✓		
Margen del sector de almacenamiento y transporte de petróleo a granel	✓	✓	✓		
Margen de marcación de combustibles	✓	✓	✓		✓
UPPF	✓	✓	✓	✓	✓
Margen de operadores del mercado	✓	✓	✓	✓	✓
Margen de distribuidores (minoristas/operadores)	✓	✓	✓	✓	✓
Costos administrativos de Planta de llenado de GLP/Premezcla/Gasóleo marítimo				✓	✓
Margen compensatorio de distribución				✓	
Margen de promoción		✓			

Fuente: NPA.

Transición hacia fuentes más limpias de energía

Del total de energía que Ghana consume en la actualidad, el 63 por ciento proviene de biomasa (leña para combustible y carbón vegetal), seguido del 27 y el 9 por ciento de petróleo y electricidad, respectivamente (Ghana Energy Commission, 2014). Aunque en Ghana abundan las fuentes de energía renovable, la explotación de dichas fuentes ha sido limitada.

La política energética del Gobierno ha apuntado, entre otros objetivos, a elevar el uso de energía limpia en lugar de combustibles fósiles, en consonancia con las Conclusiones referidas a la transición justa. Por ende, además de la eliminación de subsidios de los derivados del petróleo, los pasos para adoptar una política tarifaria socialmente sostenible también abarcaban el fomento de la electricidad generada a partir de fuentes renovables, como la solar y la eólica, al igual que el uso de GLP y otras cocinas innovadoras en reemplazo de la leña. Se implementaron políticas y programas variados para alcanzar estos objetivos.

Energía renovable

Las metas de la política del subsector de energías renovables consisten en aumentar la proporción representada por estas fuentes en el total del cuadro energético nacional en un 10 por ciento para 2020 y asegurar su producción y uso eficientes. Posteriormente, el Gobierno ha aprobado la Ley de energía renovable de 2011, núm. 832, que prevé incentivos para promover el uso de este tipo de energías. Los incentivos incluyen las disposiciones para una tarifa eléctrica primada para los productores de energía renovable, una cláusula de compra obligatoria para ofrecer una garantía de compra y la implementación de un fondo para energías renovables destinado a afianzar las tecnologías relacionadas con este sector.

Con el paso de los años los gobiernos han concretado numerosas intervenciones orientadas a promover el avance tecnológico vinculado con la energía renovable. Entre ellas se incluyen:

- La construcción y la comisión de una planta solar de 2,5 MW en Navorongo, en la región Alta Oriental;
- La instalación de alrededor de 2000 sistemas de energía solar en todo el país;
- La instalación de 275 luminarias públicas en acantonamientos;
- La instalación de 14 000 sistemas solares fotovoltaicos en comunidades rurales remotas;
- La distribución de 50 000 faroles solares en todo el país.

Fomento del GLP

El programa de fomento del gas licuado en Ghana se puso en marcha en 1989 con la meta a corto plazo de eliminar la quema de GLP excedente en la refinería TOR; además se planteó la meta a largo plazo de asegurar que en los hogares se dejara de emplear carbón vegetal y leña para cocinar y se comenzara a usar GLP (Quaye-Foli, 2002).

Una de las medidas de este programa de fomento consistió en instalar una planta local de fabricación de cilindros, lo que significó un aumento de la circulación de cilindros de 80 000 en 1989 a 600 000 en 1997, además de un incremento en el consumo total de GLP que pasó de 43 502 800 kg en 1999 a 251 759 054 kg en 2013⁷. El período comprendido entre 2005 y 2013 fue testigo de un salto significativo en el consumo de GLP, prueba del éxito del programa de fomento. Las estaciones de servicio de GLP también se duplicaron en número: de 169 a 331 entre 2007 y 2011 (NPA, 2012), con lo que el producto se hizo más accesible para los consumidores.

A pesar del progreso alcanzado en la promoción del GLP, los datos de que se dispone muestran que el consumo doméstico de la leña y del carbón vegetal seguía siendo elevado (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje de penetración según tipo de energía en cocina doméstica, 2000 y 2010 (en porcentajes)

Fuente	2000			2010		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
GLP	6,2	11,8	1,1	18,2	41,5	4,8
Carbón vegetal	30,0	54,3	8,2	33,7	74,6	15,9
Leña	55,8	22,9	85,2	40,2	26,7	73,4
Queroseno	2,0	2,6	1,4	0,5	1,1	0,3
Electricidad	1,1	2,0	0,4	0,5	1,1	0,3

Fuente: Ghana Energy Commission, 2014.

El incremento en el consumo de GLP puede atribuirse, por consiguiente, al uso comercial de este producto y no al uso doméstico para cocinar. Por ejemplo, la tasa promedio de crecimiento del consumo de GLP para los usuarios comerciales durante el período comprendido entre 2003 y 2007 fue del 32,37 por ciento anual, mientras que el crecimiento promedio en consumo vehicular de GLP fue de alrededor del 54,73 por ciento anual para igual período (Ghana Energy Commission, 2010). Este fenómeno significa que la superficie cubierta por bosques continúa bajo amenaza dado que la deforestación aún representa un peligro para el medio ambiente (Derkyi y otros 2011).

Como respuesta a este problema, en 2010 el Gobierno desarrolló una nueva estrategia para lograr que el uso doméstico de GLP como combustible principal para cocinar aumentara hasta llegar al 50 por ciento del consumo

7. Véase <http://npa.gov.gh/npa_new/Downloads.php> [consulta: 19/03/15].

nacional para 2015. El Gobierno también sostiene una política para lograr que la demanda de combustibles de leña disminuya del 72 al 50 por ciento para 2020. Los objetivos de estas dos políticas encuentran su sustento en el compromiso del Gobierno de fomentar el desarrollo de energías limpias en el país a precios asequibles. Es por esto que el consumo de GLP se ha visto favorecido por subsidios a largo plazo.

Entre las intervenciones más recientes por parte del Gobierno para mejorar el desarrollo de energías limpias se incluyen:

- Otorgamiento continuo de subsidios al GLP y al queroseno;
- La distribución en todo el territorio de al menos 100 000 cocinas a leña y carbón optimizadas mediante la alianza ghanesa para cocinas limpias;
- Lanzamiento del programa de fomento para el GLP rural, con el que se aspira a distribuir de forma gratuita más de 20 000 cilindros de 6 kg para uso rural en 10 distritos de las 10 regiones a manera de prueba piloto en 2014, con la intención de distribuir en un lapso de 3 años entre 200 000 y 350 000 cilindros y cocinas en todos los distritos rurales con bajo nivel de acceso.

Efectos de las políticas de transición

El aumento de los precios de los derivados del petróleo tiene impactos de relevancia sobre las economías emergentes, en especial las de los países que importan petróleo. Conlleva cargas fiscales para aquellos gobiernos que tradicionalmente han recurrido a los subsidios tarifarios como política de protección a los más pobres. No obstante, la aplicación universal de subsidios al precio del petróleo ha tenido otros efectos adversos, como la distorsión de los precios y el consumo excesivo, al tiempo que instaura un régimen regresivo para la distribución de beneficios entre los grupos con altos y bajos ingresos.

Los subsidios a los precios pueden representar un desembolso cuantioso sin alcanzar su objetivo de protección social. Por consiguiente, en función de los marcos de transición justa, las políticas de transición adoptadas por Ghana para fijar los precios de los derivados del petróleo han tenido efectos tanto positivos como negativos.

Efectos sobre el consumo de los hogares

La subida de precios de los derivados del petróleo tiene efectos sobre el bienestar de la población, y estos efectos son más pronunciados en los grupos con bajos ingresos (Baig y otros, 2007). Por una parte, el aumento de los precios de los derivados del petróleo reduce el consumo doméstico de los productos vinculados con el transporte, la cocina y la iluminación. Por otra parte, debido al alza en los costos de producción, los precios más elevados de los derivados

también son la raíz del aumento del costo de los bienes que se consumen en los hogares. El costo de la producción de alimentos, por ejemplo, se eleva de la mano de los aumentos de los costos de los insumos como el fertilizante, semillas, implementos agrícolas, etc.

Cooke y otros (2014) explican que la eliminación de subsidios incrementa los precios que pagan los consumidores por los productos, lo que, a su vez, afecta el bienestar de los hogares. En la mayoría de los casos, el grueso del petróleo se consume de forma indirecta por el consumo de otros bienes entre cuyos insumos hay derivados del petróleo. Estos efectos indirectos sobre el costo de vida de los hogares llegan a revestir igual importancia que los efectos directos, como lo demostraron Andriamihaja y Vecchi (2007) en un estudio empírico que analizó la situación de Madagascar.

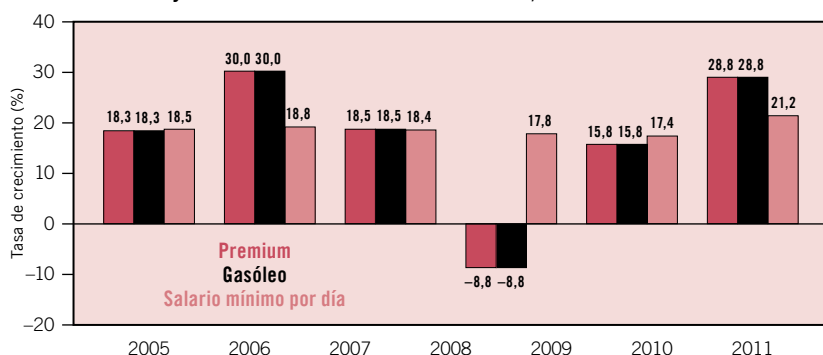
Los efectos que producen las subidas de precios del petróleo sobre los costos varían por sector, según el uso directo (por ejemplo, productos combustibles) e indirecto (es decir, los costos más elevados de los insumos intermedios que usan combustible) de la energía (Gupta, 1983, y Dick y otros, 1984). Por ejemplo, un aumento en los precios de los derivados del petróleo puede originar incrementos en los precios de la electricidad, lo que, a su vez, afecta los costos y la producción en el sector fabril (véase, por ejemplo, Clements, Jung y Gupta, 2007).

En este caso, la escalada continua de los precios de los productos derivados –sin la intensificación de intervenciones sociales o sin la implementación de nuevas intervenciones– podrían obstaculizar el éxito del programa de transición (véase Cooke y otros, 2014, y Coady y otros, 2006).

Estas conclusiones resultan aún más preocupantes porque los aumentos en los precios de los derivados del petróleo contribuyen a acrecentar la desigualdad entre la población. Mientras que los niveles de pobreza han disminuido en términos generales, la desigualdad ha empeorado: el coeficiente de Gini pasó del 37 por ciento en 1992 al 42 por ciento en 2006 (Ghana Statistical Service, 2007). Dado que los subsidios al petróleo otorgados en Ghana se consideran de carácter regresivo (Coady y otros, 2006), las pruebas muestran que la supresión de subsidios entraña efectos más adversos para el sector más pobre de la población que para los ricos. Arze del Granado, Coady y Gillingham (2012), por ejemplo, afirman que el quintil con el ingreso más elevado en Ghana recibe seis veces más subsidios que el quintil con el ingreso más bajo. Por lo tanto, los subsidios al precio del petróleo no son efectivos para proteger los ingresos de los hogares pobres, en comparación con un subsidio focalizado; por ende, con independencia del derivado de petróleo que se considere, los hogares con altos ingresos se benefician de modo desproporcionado con los subsidios al precio del petróleo (Kpodar y Djiofack, 2009).

Los ingresos de los hogares de Ghana no han aumentado a la par de los incrementos de los precios de los derivados del petróleo, dado que ha registrado una divergencia sostenida entre los precios de los derivados del petróleo

Gráfico 4. Divergencia entre los precios al consumidor de derivados del petróleo y los salarios mínimos del sector formal, 2005-2010



Fuente: NPA; Ghana Statistical Service.

y el promedio del salario mínimo diario del sector formal. Los trabajadores que dependen del salario mínimo se encuentran, en su mayoría, en la categoría de sueldos bajos del sector formal de organizaciones tanto públicas como privadas. En 2008, año electoral durante el que los precios del crudo también eran muy bajos, la divergencia estaba a favor del salario mínimo. Sin embargo, en términos generales, el crecimiento del salario mínimo diario no fue proporcional al aumento de los precios de los derivados del petróleo (véase el gráfico 4). Por ejemplo, en 2006 y 2010 la subida promedio en los precios de los derivados del petróleo en el segmento *premium* y gasóleo rondó el 30 por ciento, pero el crecimiento promedio del salario mínimo fue de alrededor del 20 por ciento. Esto significa que el ajuste en el salario mínimo de los trabajadores no fue suficiente para amortiguar los efectos de los incrementos en los precios de los derivados del petróleo, lo que dejaba a los consumidores en una situación aún peor.

Efectos macroeconómicos

Los efectos macroeconómicos de los incrementos en el precio de los derivados del petróleo han quedado bien documentados. El aumento de los precios de los derivados del petróleo es la causa de inflación, subida de costos de insumos y contracción de la inversión en los países importadores de petróleo. La recaudación impositiva cae, causando que el déficit fiscal se eleve a raíz de la rigidez del gasto público que, a su vez, provoca un alza en las tasas de interés.

Algunos de los efectos macroeconómicos comunes con origen en los precios de los derivados del petróleo son la inflación y el crecimiento económico, debido a que tienen consecuencias de una mayor preponderancia para el éxito de las políticas de transición. La inflación en Ghana se ha asociado con las sucesivas alzas en los precios de la energía, a la par que los esquemas de subsidios a los precios del petróleo se tornaron demasiado costosos para el Gobierno (Banco Mundial, 2013). En Ghana, los riesgos inflacionarios clave

proviene de la eliminación de subsidios a los precios del petróleo y de los ajustes en alza de las tarifas de agua y electricidad (Okudzeto y otros, 2014).

Los efectos inflacionarios, no obstante, han tenido un impacto significativo sobre el bienestar de los consumidores, en especial el de aquellos en la categoría más baja de medianos ingresos (Rodríguez Palenzuela, Camba-Méndez y García, 2003). Por ende, si a estos efectos se suman los efectos directos que causan las subidas de precios de los derivados y que impactan sobre el consumo de los grupos de ingresos más bajos, es evidente que no han de desestimarse los efectos generales del alza en el precio de los derivados sobre los pobres y sobre la mayoría de los segmentos vulnerables de la sociedad.

La relación entre los precios de los derivados del petróleo y el crecimiento económico en Ghana revela que la intensificación de la demanda de los derivados del petróleo tiene un impacto positivo sobre el crecimiento del PIB (Ghana Energy Commission, 2014). Por consiguiente, una disminución en la demanda de los derivados del petróleo originada en el aumento de su costo por la eliminación de subsidios podría derivar en un efecto de desaceleración sobre la economía. Sin embargo, tales efectos suelen ser a corto plazo: el crecimiento a largo plazo se recupera porque los recursos se reasignan de modo eficiente debido a la eliminación de los subsidios. Por ejemplo, las empresas reasignan los recursos como respuesta al aumento de precios; para ello dirigen algunos recursos según su uso óptimo conforme al nuevo escenario de precios. Las empresas también sustituyen los usos a los que destinan sus recursos para afrontar el aumento de los derivados del petróleo que utilizan.

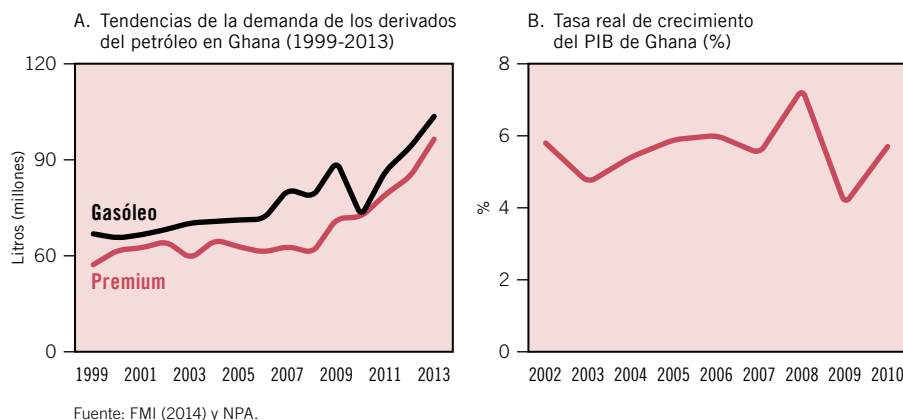
Los subsidios conllevan efectos fiscales a la vez que agotan la recaudación impositiva y van en detrimento de una asignación eficiente de recursos para un gasto productivo. Fueron la causa del alto déficit fiscal del Gobierno de Ghana en 2008 (Allum, 2009). La eliminación de subsidios y los efectos temporarios de desaceleración sobre el crecimiento económico garantizan que el Gobierno ponga en marcha las respuestas adecuadas con políticas que destinen recursos a los diversos sectores, lo que facilita la recuperación del crecimiento.

Efectos sobre el trabajo decente

Cuando las presiones de la demanda de los derivados del petróleo caen, pueden reducirse las perspectivas de empleo en la economía; ello queda de manifiesto al observar los efectos de los precios de los derivados del petróleo sobre las tendencias de la demanda. Estas tendencias de la demanda revelan que desde 2005, cuando la política de desregulación del sector petrolero entró en vigor, tanto los productos *premium* como el gasóleo duplicaron su demanda con consecuencias para la creación de empleos. La intensificación de la demanda de los derivados del petróleo en Ghana tiene un efecto positivo sobre la creación de puestos de trabajo a partir del crecimiento del PIB (Ghana Energy Commission, 2014).

En el gráfico 5 puede observarse una tendencia común entre, por un lado, la expansión de la demanda del *premium* y del gasóleo y, por el otro, el crecimiento real de la economía. En particular, en 2010 un descenso en la demanda del gasóleo coincidió con un declive significativo en el crecimiento real de la economía. Queda demostrada así la relevancia económica del gasóleo para el uso comercial e industrial y su potencial para afectar la creación de puestos de trabajo.

Gráfico 5. Tendencias comunes entre la demanda de productos derivados del petróleo y la tasa de crecimiento



Por lo tanto, un incremento en el precio del gasóleo afecta a gran parte de la población y en particular a los pobres, porque los ricos consumen más gasolina. Debe mencionarse, asimismo, que la mayoría de las fábricas de Ghana también usan gasóleo y, por consiguiente, una caída en la demanda podría tener un impacto negativo sobre el empleo, los niveles de ingreso y el costo de vida. Esto ha influido en la política de subsidios del Gobierno a lo largo de los años y, como resultado de ello, ahora la gasolina subsidia de forma cruzada al gasóleo. La finalidad de esta medida es reducir el impacto adverso de un aumento del precio del gasóleo sobre la economía y sobre el bienestar de los hogares.

Sin embargo, es importante señalar que la política de desregulación tuvo algunas ventajas porque creó nuevas oportunidades de empleo en la economía. Hacia finales de 2013 había un total de 195 empresas operando en el sector petrolero *downstream*, lo que representó un incremento con respecto a las 11 empresas de venta minorista en actividad en 2005 (véase el sitio institucional de la NPA). Además, la NPA estima que hacia finales de 2014 había más de 3000 puntos de venta minorista de petróleo y 545 transportistas con más de 2500 vehículos para transporte terrestre a granel⁸.

8. Para mayor información véase <<http://graphic.com.gh/business/business-news/32907-ghanaians-own-50-of-downstream-petroleum-businesses.html#sthash.NRs3WIKq.dpuf>> [consulta: 18/03/15].

Estos acontecimientos echan luz sobre la trascendencia que tienen las políticas basadas en el mercado sobre el potencial de creación de puestos de trabajo, al igual que sobre su capacidad para reducir la carga financiera que debe afrontar el Gobierno y para asegurar la asignación eficiente de los ahorros de los subsidios. También significan un ahorro a favor del Gobierno: el dinero que con anterioridad se utilizaba para importar derivados del petróleo se dirige hacia otros sectores productivos de la economía.

A pesar del mayor número de empresas dedicadas a la comercialización y a la distribución de petróleo a granel que operan en Ghana y los concomitantes puestos de trabajo creados, la implementación *ad hoc* del régimen de ajustes de precios ha tenido un efecto adverso sobre sus actividades en más de un sentido. El régimen ha producido pérdidas significativas a raíz de la insuficiencia de recuperación que, a su vez, debilitaron los flujos de caja y la liquidez de las empresas⁹. Hacia julio de 2013, el Gobierno de Ghana le debía a las empresas de distribución de petróleo a granel alrededor de 700 millones de cedis (aproximadamente 230 millones de dólares estadounidenses) (Ghana Oil Watch, 2013). La carga financiera asociada que recaía sobre los importadores y su incapacidad para saldar sus deudas con los bancos tuvieron como resultado la escasez de derivados del petróleo en Ghana, lo que recientemente causó una productividad menor, al tiempo que se suspendió a los trabajadores durante algunos días y las fábricas debieron cerrar temporalmente. Por lo tanto, esta escasez de derivados del petróleo reduce el nivel de productividad del capital y de la mano de obra, a la vez que podría entrañar una dificultad a la hora de sostener los puestos de trabajo creados.

Efectos sobre la protección social

Las intervenciones sociales ejecutadas por el Gobierno brindaron protección social para los más pobres. Algunas de las intervenciones sociales puestas en práctica por el Gobierno incluyeron subvenciones de capitación en escuelas de educación básica y el compromiso de destinar más fondos para la construcción de complejos sanitarios CHPS. Con posterioridad, el Gobierno puso en marcha el Sistema Nacional para el Seguro de Salud (NHIS) y un programa de transferencias en efectivo denominado LEAP, que apuntaba a reducir el impacto de las políticas basadas en el mercado, tal como la transición hacia los precios del mercado para los derivados del petróleo.

Las intervenciones sociales tuvieron repercusiones positivas sobre la reducción de la pobreza. La subvención de capitación redundó en un aumento de la matrícula en las escuelas de nivel básico. Por ejemplo, la matrícula de

9. La insuficiencia de recuperación es una medida teórica que representa la diferencia de costo de compra paritario de productos refinados pagados por las empresas dedicadas a la comercialización del petróleo y su precio real de venta.

Cuadro 3. Niveles de matrícula en las escuelas de nivel básico de Ghana, 2004-2012 (porcentajes)

Nivel	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Jardín de infancia	56,5	75,2	80,8	89,7	92,9	97,3	98,4	99,4
Primaria	83,3	86,4	90,8	95,0	94,9	94,9	96,4	96,5
Primer ciclo de escuela secundaria	70,2	70,4	74,8	78,8	80,6	79,5	79,6	80,6

Fuente: República de Ghana, Ministerio de Educación, 2012.

las escuelas primarias creció del 83 por ciento en el ciclo lectivo 2004-2005 al 97 por ciento en 2012, mientras que la matrícula en jardines de infancia registró un salto desde el 57 por ciento a casi el 100 por ciento en igual período. El cuadro 3 muestra los niveles de matrícula en las escuelas de nivel básico durante el período 2004-2012.

El programa LEAP, que dio inicio a su fase de prueba en marzo de 2008, también tuvo un crecimiento veloz. En julio de 2013 este programa abarcaba 73 000 hogares con un presupuesto anual de 20 millones de dólares estadounidenses (Handa y otros, 2014); este programa contaba con 177 500 beneficiarios en las diez regiones de Ghana, con planes de incrementar esta cifra a 150 000 hogares para 2015¹⁰.

El programa NHIS ofrece atención sanitaria asequible en especial para los pobres. En diciembre de 2012 tenía un total de 8,8 millones de miembros activos, equivalente al 35 por ciento de la población. Se han incorporado 3575 instituciones de salud para proveer servicios a los asegurados. Los pacientes que recurrían a los servicios de ambulatorio bajo este régimen aumentaron de 600 000 en 2005 a 25 500 000 en 2011, mientras que los pacientes hospitalizados aumentaron de 28 906 en 2005 a 1 451 596 en 2011.

Efectos sobre el medio ambiente

Ha quedado de manifiesto que la supresión de subsidios a los derivados del petróleo tiene efectos sobre la sostenibilidad ambiental, uno de los objetivos de los marcos de transición justa. Spence (2009) demuestra que la eliminación de los subsidios energéticos redundará en beneficio de las economías individuales al mejorar el potencial de crecimiento y que, además, contribuye a la reducción del uso de la energía, con lo que disminuyen las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Por el contrario, el uso de la energía en Ghana tras la supresión de los subsidios no descendió.

A pesar de que la demanda de los derivados del petróleo creció durante el período 1999-2013, la emisión de GEI ha ido en disminución en el sector del transporte, como se observa en el cuadro 4. El aumento en el costo de los

10. Véase el mensaje presidencial anual pronunciado por John Dramani Mahama, 25 de febrero de 2014. Disponible en <presidency.gov.gh/node/472> [consulta: 18/03/15].

Cuadro 4. Emisiones de GEI (toneladas de CO₂), 2009-2011

Fuente de emisión de GEI	2009	2010	2011
Transporte aéreo	25,8	13,1	42,96
Parque automotor	112,2	104,1	79,3
Transporte público	0	0,2	0,6
Electricidad	82,9	82,9	83,9

Fuente: PNUMA, Emisiones de gases de efecto invernadero en Ghana.

derivados del petróleo resultante de la eliminación de los subsidios ha originado, por ende, la eficiencia en el uso de los productos.

El aumento en las emisiones que se observa en el transporte aéreo puede atribuirse a la mayor cantidad de aerolíneas que operan en Ghana a partir del auge de la industria aeronáutica en el país. Según la Autoridad de Aviación Civil de Ghana (GCAA), en 2000 había 15 aerolíneas en aquel país, pero esta cifra ascendió a 40 hacia inicios de 2015. En paralelo, en 2011 alrededor de 1,8 millones de pasajeros usaron el aeropuerto internacional de Kotoka, mientras que en 2015 fueron 6 millones.

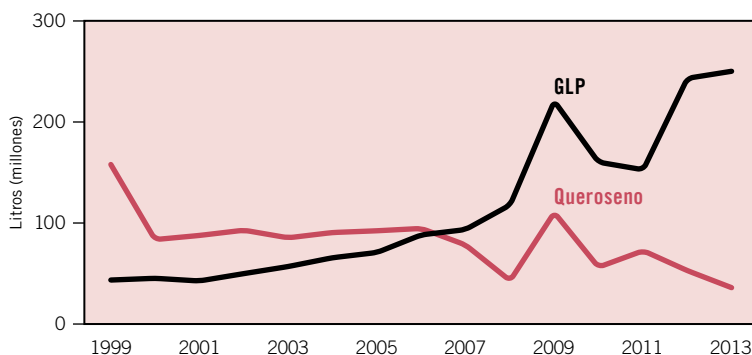
Pero debe aclararse que las emisiones provenientes del transporte público, uno de los elementos del programa de transición, se debieron al aumento en la flota de autobuses de la empresa Metro Transit. Hacia 2008 la flota de autobuses que opera la empresa Metro Mass Transit, un sistema de transporte público de gestión estatal, se amplió a 781 unidades con respecto a las 8 unidades originales donadas por el Gobierno italiano en 2005. El Gobierno ha incorporado 200 autobuses de alta gama para Metro Mass Transit a fin de mejorar el transporte público¹¹.

Debe señalarse que la decisión de aplicar subsidios cruzados sobre los combustibles alternativos, como el gas licuado, garantizó que se le pusieran límites a la deforestación, de modo tal que se protegiera la superficie cubierta por los bosques en Ghana. Los cálculos estimados del impacto del consumo de biomasa en ese país arrojan que se ha perdido más del 90 por ciento de las 8,22 millones de hectáreas que originalmente albergaban bosques naturales a causa de la tala y el uso de leña como combustible (EPC, 1991).

La producción comercial de leña para combustible y de carbón vegetal, al igual que de otros combustibles de biomasa como el estiércol de vaca, para consumo urbano y rural es una de las causas ocultas de la degradación del medio ambiente, debido a la imposibilidad de acceder a fuentes limpias de energía confiables y asequibles, como el gas licuado de petróleo (GLP) y la electricidad. Los rumiantes, en especial el ganado vacuno, producen metano, un gas conocido por contribuir al calentamiento global (Derkyi y otros, 2011).

11. Para mayor información véase <<http://graphic.com.gh/news/general-news/28033-metro-mass-transit-to-get-new-buses.html#sthash.RMRQS9Es.dpuf>> [consulta: 18/03/15].

Gráfico 6. Tendencia de la demanda de queroseno y de GLP, 1993-2013



Fuente: NPA.

Como puede apreciarse en el gráfico 6, la demanda del GLP creció con respecto a la demanda de queroseno, aunque el incremento en el consumo de GLP también podría atribuirse al aumento del uso comercial de ese producto para los vehículos de transporte. El programa de fomento del GLP que puso en práctica el Gobierno se ha intensificado con una nueva estrategia desarrollada en 2010 para acelerar el consumo de GLP como fuente principal de energía en la cocina doméstica.

Diálogo social y tripartismo

El diálogo social es una herramienta para facilitar la construcción de consenso y la participación democrática de los grupos de interés en el mundo laboral (Rosemberg, 2010). Se puede recurrir a las estructuras del diálogo social y de los procesos sociales para resolver aspectos fundamentales con consecuencias económicas y sociales, promover la buena gestión de Gobierno y garantizar la paz social e industrial, al tiempo que se sostiene el desarrollo económico (PNUMA y Sustainlabour, 2008). A pesar de la importancia potencial que entraña el diálogo social, la temática relacionada con la fijación de tarifas energéticas rara vez está sobre la mesa de debate entre el Gobierno y los trabajadores. Esto ha dado lugar a la desaprobación y a las protestas de parte de los trabajadores ante las subidas de los precios del petróleo. Por ejemplo, un incremento del 30 por ciento en los precios de los productos *premium* y gasóleo en enero de 2011 motivó manifestaciones de protesta en las calles de Accra por parte de los sindicatos y otras agrupaciones sociales.

De similar manera, los empleadores expresan su preocupación acerca de las consecuencias del alza en el costo de la energía. Esto pone de relieve el papel del tripartismo en el que el Gobierno, los trabajadores y los empleadores participan efectiva y equitativamente en el proceso de toma de decisiones vinculadas con la fijación del precio del petróleo en Ghana.

El Comité Nacional Tripartito (NTC) debate los temas de naturaleza económica y social y, en el proceso, se detiene sobre los aumentos de los

precios del petróleo y sus efectos sobre la sostenibilidad empresarial, la creación de empleos, retenciones y salarios. Todas las partes comprometidas sostienen que el incremento en el precio del petróleo es un tema que ha surgido con frecuencia al considerar la agenda social y económica en el ámbito del Comité Nacional Tripartito¹². Se observa que los aumentos en el precio de los combustibles no se ha debatido como un tema independiente en el Comité Nacional Tripartito, y con razón, ya que el interés primordial sobre este tema reside en el grado en que dichos aumentos repercutirían sobre la sostenibilidad de las empresas, la creación de puestos de trabajo y su seguridad, salarios, costo de vida total y estándares de vida.

Retos para una transición exitosa

No cabe duda de que las políticas de transición de Ghana para la fijación de precios del petróleo tuvieron aspectos tanto positivos como negativos. Aunque las políticas de transición de Ghana pueden haberse implementado con éxito al momento en que entraron en vigor debido a la eficacia de la comunicación, la puesta en marcha de importantes programas sociales y la ausencia de protestas sociales de magnitud, son numerosos los factores que imponen un reto a la hora de sostener los avances.

Inconsistencia en la aplicación del mecanismo de ajuste automático de precios

La inconsistencia encuentra su origen en los factores económicos y políticos de índole interna y externa. Por ejemplo, en un período determinado, el Gobierno suspendió el uso del mecanismo de ajuste automático para la fijación de precios. Finalmente lo volvió a implementar, pero sin una aplicación estricta. El FMI (2013) explica que el Gobierno suspendió el mecanismo de ajuste automático cuando los precios del crudo ascendieron a 145 dólares estadounidenses por barril entre 2007 y 2008. Por consiguiente, el Gobierno continuó interviniendo en los precios del petróleo, lo que derivó en una cuantiosa acumulación de deudas por parte de la empresa Tema Oil Refinery (TOR). De hecho, hacia octubre de 2009, las deudas de TOR habían llegado a 660 millones de dólares estadounidenses, lo que impuso una gran presión sobre el Banco Comercial de Ghana, el mayor acreedor de TOR (Reuters, 2009a), y lo obligó a suspender sus operaciones (Reuters, 2009b).

12. Entrevistas con el Dr. Yaw Baah, Subsecretario General del Congreso de Sindicatos de Ghana, 7 de enero de 2015; y con Alex Frimpong, dirigente de la Asociación de Empleadores de Ghana, 12 de enero de 2015.

Inconsistencias en las legislaciones referidas a la fijación de precios

El régimen de fijación de precios de los derivados del petróleo en Ghana se nutre de diversas legislaciones e instrumentos. Si bien existe un instrumento normativo que instituye la fórmula del ajuste automático de precios, los otros componentes de la fijación de precios están regidos por diferentes leyes. Por ejemplo, existen diversas leyes que regulan el gravamen para el Fondo Vial y el impuesto especial. Otros gravámenes, como el del subsidio cruzado y de la recuperación de la deuda de TOR, son de tipo administrativo y solo requieren aprobación parlamentaria. Esto da un margen para la inconsistencia al instrumentar las políticas de transición, en especial aquellas que están bajo el control del Gobierno.

Los subsidios al queroseno no alcanzaron el objetivo previsto

Aunque los subsidios al queroseno tenían como fin proveer combustible a las poblaciones rurales para iluminación y cocina, una parte de ese queroseno era objeto de contrabando hacia los países vecinos donde su precio era más elevado (Kojima, 2013). Otros usaban el queroseno para adulterar el combustible *premium* y así obtener más ganancias con las ventas de gasolina. Fueron varios los efectos que surgieron de esta situación. Uno de estos efectos fue la determinación ineficiente de los objetivos tributarios, ya que el Gobierno subsidiaba el consumo de otros países. Esta observación no es pertinente para el caso del GLP porque el queroseno, al contrario del GLP, se consumía en comunidades rurales, incluidas aquellas ubicadas sobre las fronteras con los países limítrofes, hacia los que el producto podía contrabandearse con facilidad. Otro efecto consistió en que los subsidios beneficiaban a los ricos implicados en el tráfico ilegal del queroseno. Asimismo, la adulteración de los combustibles *premium* afectaba su calidad y tenía consecuencias graves para los motores de los vehículos de transporte que usaban esos productos adulterados.

Los subsidios al GLP no alcanzaron los objetivos previstos

Los subsidios al GLP tenían el propósito de reducir la tala indiscriminada para la producción de carbón vegetal, con su consecuente daño al medio ambiente. Además, se buscaba garantizar el consumo de energía limpia en el país con el objetivo ulterior de reducir las emisiones de carbono. No obstante, la demanda de GLP para su uso comercial y vehicular fue una garantía del fracaso del programa de subsidios a este combustible. Sumado a ello, los operadores de vehículos comerciales evadían los impuestos que gravaban a los combustibles *premium* y gasóleo, lo que le ocasionó al Gobierno pérdidas en la recaudación debido a que la demanda se desplazó del combustible *premium* al GLP. Aunque el uso de este producto incrementó el consumo de energía limpia, su escasez era frecuente, con lo que persistía la necesidad constante de los consumidores rurales y suburbanos de recurrir al carbón vegetal (Ghana Energy Commission, 2014).

Retos a la transparencia

El Gobierno omitió publicar información relevante y necesaria para mantener la confianza que la gente depositaba en el régimen de fijación de precios; de ese modo, se abandonaron los principios de transparencia que constituían un componente primordial del programa de transición. Sin embargo, no se publicaron los datos relevantes referidos a los impuestos y gravámenes, esenciales para sostener la dimensión social del programa de transición. Por ejemplo, varios años después de la fase de transición, ya no había transparencia alguna relacionada con la magnitud de los subsidios ni con el gasto público destinado a ellos. La cuantía de lo recaudado con el gravamen para recuperación de la deuda TOR, el gravamen para el subsidio cruzado y el Fondo para el Precio Unificado del Petróleo (UPPF) tampoco se había dado a conocer. A raíz de esto surgieron serias dudas entre consumidores y analistas sociales, algunos de los cuales plantearon objeciones a la postura gubernamental de subsidiar los derivados del petróleo.

Evaluación irregular de los impactos sobre la pobreza

Desde que se realizó el AISP, antes del comienzo de la política de desregulación en 2005, no se ha hecho una evaluación del impacto de los precios de los derivados del petróleo sobre los sectores pobres y más vulnerables. Esto ha restringido la revisión o la reprogramación de las intervenciones sociales y el grado en que conservan su eficacia como medidas de atenuación del impacto social. Por ejemplo, la financiación de la mayoría de los programas sociales ya no proviene de los ahorros de subsidios, dado que dichos subsidios continúan integrando el régimen de fijación de tarifas del petróleo. Debe añadirse que entre los motivos que dificultan la financiación se encuentra la eliminación del gravamen social de 2009, utilizado para subvencionar las primeras intervenciones sociales como el sistema de transporte de pasajeros. El resultado es que gran parte de estos programas sociales no cuentan con fondos suficientes, lo que pone en duda su efectividad como medida social.

Costo político de la transición

El costo político de la eliminación de los subsidios al precio del petróleo es muy alto y con frecuencia ha hecho que el Gobierno se muestre renuente a ir en pos del programa de transición. Durante el período previo a las elecciones de 2008 los precios de los derivados del petróleo fueron uno de los temas centrales de la campaña, ya que entre 2007 e inicios de 2008 los precios del crudo cayeron. Pero cuando se recuperaron, el ajuste del precio de los derivados del petróleo dejó de ser un imperativo político. Así, tanto el Gobierno como la empresa TOR se encontraron con dificultades fiscales por superar. Las repercusiones de la experiencia de Ghana revelan que, dejando de lado las consideraciones fiscales, las políticas de transición también entrañan consideraciones políticas serias. David Victor (2009) afirma que si bien los subsidios representan una aberración para los analistas políticos y pueden llegar a ser una

forma perniciosa de política pública, existen primordialmente porque encuentran su raíz en una lógica política que con frecuencia es difícil de alterar.

Diálogo social y tripartismo inadecuados

Existe un gran recelo entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Por un lado, el Gobierno afirma que consulta a los trabajadores y a otros actores sociales para planificar e implementar las políticas de transición con las que se reformará el sistema de fijación de tarifas del petróleo; por otro lado, los interlocutores sociales insisten en que no hay un mecanismo formal para el diálogo social aparte del Comité Nacional Tripartito, donde la fijación de las tarifas de los derivados del petróleo no se trata a fondo. Esto explica que recurran a los medios de comunicación y a la huelga para expresar sus preocupaciones.

Recomendaciones para transiciones futuras

Pueden extraerse lecciones valiosas de la experiencia de Ghana en la fijación de precios de los derivados del petróleo para futuras transiciones. Se ha construido un cimiento sólido con la puesta en práctica de la fórmula de ajuste automático de precios y con la implementación de algunas redes de seguridad. No obstante, si estas medidas han de sostenerse, deberán seguirse las siguientes recomendaciones.

Ley de transición

La instrumentación de leyes diferentes para la fijación del precio del petróleo deja margen para la inconsistencia en la ejecución de políticas de transición, en especial aquellas que están bajo el control del Gobierno. Una aplicación homogénea de transiciones futuras requerirá que los diversos instrumentos legales estén armonizados en una normativa integral que asegure previsibilidad y credibilidad en la implementación de las políticas. La legislación propuesta deberá delinear varios programas sociales destinados a los pobres, en los que se prevea el destino de los ahorros provenientes de la eliminación de subsidios.

Transparencia y comunicación

Deben darse a conocer los datos referidos a la magnitud del subsidio, las deudas acumuladas a causa de la insuficiencia de recuperación y los balances en las cuentas de los diversos gravámenes. En este sentido, cualquier legislación futura que rijan sobre los marcos de transición deberá prever la elaboración obligatoria de informes respecto de la fijación de los precios y de los subsidios, si existieran. Al incrementar la transparencia de los subsidios al petróleo se contribuirá a superar antagonismos y sospechas, con lo que crecerá la credibilidad del Gobierno y de sus políticas de reforma. Se desprende que para poder conquistar algunas de las cuestiones asociadas con la reforma es esencial publicar los datos de los subsidios a los precios del petróleo.

Diálogo social sostenido y tripartismo

También deberá desarrollarse un plan que permita que los ciudadanos entablen un diálogo regular con el Gobierno y con sus organismos para evaluar los costos y los beneficios que se derivan de los marcos de transición. Deberá hacerse especial hincapié en la necesidad de aunar a los diversos actores sociales para construir consenso en lo que respecta a las políticas de transición, ya que la falta de este consenso podría significar el fracaso de políticas bien intencionadas. En particular, el Comité Nacional Tripartito facilita la plataforma para un diálogo social inclusivo, de conformidad con el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), de la OIT, ratificado por Ghana en 2011.

Creación de trabajo decente y empleos verdes

El desarrollo de una economía verde no solo creará trabajos decentes, sino que además fomentará la sostenibilidad ambiental. Se recomienda firmemente la implementación de un gravamen para la adaptación climática al elaborar la política de fijación de precios del petróleo; así se generarán los fondos que habrán de destinarse a las fuentes energéticas bajas en carbono. Esto es necesario para la sustitución energética a favor de las alternativas bajas en carbono, con el propósito de reducir las emisiones de carbono y promover la sostenibilidad ambiental. En particular, era de esperar que los ahorros obtenidos a partir de la supresión de subsidios se canalizaran hacia sustitutos energéticos bajos en carbono. Por el contrario, el Gobierno invirtió en otros programas (Crawford, 2012). Por ende, lo recaudado con el gravamen debería invertirse en proyectos de Desarrollo de Energías Limpias (CED), como la fabricación y ensamblaje de sistemas de energía solar y cocinas innovadoras. Asimismo, la coherencia en las políticas durante la transición hacia los combustibles no subsidiados adquiere vital importancia, comenzando con la centralidad del trabajo decente, en concordancia con la política nacional de cambio climático, la Ley de energía renovable, la política de transporte, la política industrial y otras que –individual o colectivamente– quedan comprendidas en las reformas del sector petrolero.

Revisión regular de los programas sociales

Es importante controlar con transparencia la efectividad de los programas sociales. Ello puede comportar el uso de una encuesta que refleje el gasto de los hogares y que arroje información sobre los beneficiarios de los programas sociales existentes y los efectos de la eliminación de subsidios, dado que brindan una base sólida para medir la idoneidad de esos programas. También puede poner de relieve la necesidad de rediseñar los programas sociales para mejorar su efectividad en la consecución de sus metas. Así también se garantiza que, a medida que crece el consumo energético de los hogares, los subsidios y otros programas sociales se dirijan hacia quienes están en la categoría de ingresos más bajos.

Financiación sostenible de las redes de seguridad social

Son manifiestas las dificultades que enfrenta al Gobierno para financiar las redes de seguridad social de Ghana al tiempo que debe superar las crisis fiscales. Los ahorros provenientes de la supresión de subsidios ya no son suficientes para satisfacer las necesidades de la cantidad en aumento de pobres, en medio de la desigualdad creciente en el país. Deben explorarse fuentes sostenibles de financiación; ello podría incluir una nueva implementación del gravamen social, el recorte de los excesos en el gasto público y la financiación por parte de los donantes.

Referencias

- Allum, P. 2009. *Ghana gets \$602 million IMF loan, readies oil production*. IMF Survey Magazine: Countries and Regions.
- Amoatey, C. 2006. *Fuel Pricing in Ghana*, GTZ.
- Andriamihaja, N., y Vecchi, G. 2007. «An Evaluation of the Welfare Impact of Higher Energy Prices in Madagascar». Africa Region Working Paper Series 106, Banco Mundial, Washington.
- Arze del Granado, J.; Coady, D., y Gillingham, R. 2012. «The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A review of Evidence of Developing Countries». *World Development* (Elsevier), vol. 40, núm. 11, noviembre, págs. 2234-2248.
- Baig, T.; Mati, A.; Coady, D., y Ntamatungiro, J. 2007. *Domestic petroleum product prices and subsidies: Recent developments and reform strategies*, IMF Working Paper No. WP/07/71. Washington, Fondo Monetario Internacional. Disponible en <www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=20608> [consulta: 17/03/15].
- Banco Mundial. 2013. *Country Partnership Strategy for the Republic of Ghana for the period FY13-FY16*. Report No. 76369-GH. Washington.
- CEPA (Centre for Policy Analysis). 2009. *The current state of the macro economy of Ghana, 2000-2009*, Accra.
- . 2003. *Pricing Petroleum Products in Ghana: The Automatic Formula*, Accra.
- Clements, B.; Jung, H.-S., y Gupta, S. 2007. «Real and Distributive Effects of Petroleum Price Liberalization: The Case of Indonesia». *The Developing Economies* (Institute of Developing Economies), vol. 45, núm. 2, junio, págs. 220-237.
- Coady, D.; El-Said, M.; Gillingham, R.; Kpodar, K.; Medas, P., y Newhouse, D. 2006. «The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka». IMF Working Paper No. 06/247. Washington, Fondo Monetario Internacional. Disponible en <www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06247.pdf> [consulta: 17/03/15].
- , y Newhouse, D. 2006. «Ghana: Evaluating the Fiscal and Social Costs of Increases in Domestic Fuel Prices», en A. Coudouel, A. Dani y S. Paternostro (directores): *Poverty and Social Analysis of Reforms: Lessons and Examples from Implementation*, Washington, Banco Mundial, págs. 387-413.
- Cooke, E. F.A.; Hague, S.; Cockburn, J.; El Lahga, A.-R., y Tiberti, L. 2014. «Estimating the impact on poverty of Ghana's fuel subsidy reform and a mitigating response», Working Paper 2014-02, Fondo de las Naciones Unidas

- para la Infancia (UNICEF), y Partnership for Economic Policy (PEP), enero. Disponible en <www.unicef.org/ghana/1389903137_PEP_UNICEF_Ghana_WP_201_public.pdf> [consulta: 17/03/15].
- Crawford, G. 2012. *Ghana's fossil-fuel subsidy reform*, Case study 09. The Learning Hub, Brighton (Reino Unido), Institute for Development Studies.
- Derkyi, N. S. A.; Sekyere, D.; Okyere, P. Y.; Darkwa, N. A., y Nketiah, S. K. 2011. «Development of bioenergy conversion alternatives for climate change mitigation», *International Journal of Energy and Environment*, vol. 2, núm. 3, págs. 525-532.
- Dick, H.; Gupta, S.; Vincent, D., y Voight, H. 1984. «The Impact of Oil Price Increases on Four Oil-Poor Developing Countries: A Comparative Analysis». *Energy Economics* (Elsevier), vol. 6, núm. 1, enero, págs. 59-70.
- EPC (Environmental Protection Council). 1991. Report, Ghana, vol. 1, citado en Emmanuel Boon: *Legal and economic environmental policy in Ghana*, 1999. Disponible en <<http://www.vub.ac.be/MEKO/publications/epghana.do>>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014. *Ghana Article IV Consultation*, IMF Country Report, núm. 14/129. Washington, FMI. Disponible en <www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41574.0> [consulta: 18/03/15].
- . 2013. *Case Studies on Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, Washington, FMI.
- Ghana Energy Commission. 2014. *Energy (Supply and Demand) Outlook for Ghana*, abril.
- . 2010. *LPG Promotion Strategy*, noviembre.
- Ghana Oil Watch. 2013. «Banks, oil companies under threat over GHc700 million government debt». Publicado el 10 de julio. Disponible en <<http://ghanaoilwatch.org/index.php/ghana-oil-and-gas-news/3231-banks-oil-companies-under-threat-over-ghc700-million-government-debt>> [consulta: 17/03/15].
- Ghana Statistical Service. 2007. *Pattern and Trends of Poverty in Ghana 1991 to 2006*. Accra, Ghana Statistical Service. Disponible en <www.statsghana.gov.gh/> [consulta: 17/03/15].
- Gupta, S. 1983. «India and the Second OPEC Oil Shock: An Economy-Wide Analysis». *Review of World Economics* (Kiel Institute for the World Economy, Kiel, Alemania), vol. 119, núm. 1, marzo, págs. 122-137.
- Handa, S., Park, M.; Darko, R.O.; Osei-Akoto, I., Davis, B., y Daidone, S. 2014. «Livelihood Empowerment Against Poverty Program Impact Evaluation». Carolina Population Center, University of North Carolina, Chapel Hill (Estados Unidos).
- IHS Global Insight. 2009. «Government announces further petroleum product price increase in Ghana», *IHS Global Insight Daily Analysis*, 3 de noviembre.
- Kojima, M. 2013. «Petroleum Product Pricing and Complementary Policies: Experience of 65 Developing Countries Since 2009». World Bank Policy Research Working Paper 6396. Washington, Banco Mundial.
- . 2009. «Changes in End-User Petroleum Product Prices». Extractive Industries for Development Series, núm. 2, febrero. Washington, Banco Mundial.
- Kpodar, K. 2006. «Distributional Effects of Oil Price changes on Household Expenditures: Evidence from Mali». Working Paper WP/06/91, Washington, FMI.

- , y Djiofack, C. 2009. «The Distributional Effects of Oil Price Changes on Household Income: Evidence from Mali», *Journal of African Economies*, Oxford University Press, vol. 19, núm. 2, págs. 205-236.
- NPA (National Petroleum Authority). Sitio institucional del NPA. Accra. Disponible en <www.npa.gov.gh> [consulta: 17/03/15].
- Okudzeto, E.; Mariki, W. A.; De Paepe, G., y Sedegah, K. 2014. *African Economic Outlook 2015 - Ghana*. African Development Bank, OCDE, PNUD. Disponible en <www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN_Long_EN/Ghana_ENG.pdf> [consulta: 17/03/15].
- Omri, A.; Nguyen, D. K., y Rault, C. 2014. «Causal interactions between CO₂, FDI, and economic growth: Evidence from dynamic simultaneous-equation models», *Economic Modelling* (Elsevier), vol. 42, núm. 1, págs. 382-389.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), y Sustainlabour (Fundación Laboral Internacional para el Desarrollo Sostenible). 2008. *Climate Change, its Consequences on Employment and Trade Union Action: Training manual for workers and trade unions*. Nairobi, Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (UNON). Disponible en <http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/TOT_ClimateChangeManual_eng.pdf> [consulta: 17/03/15].
- Quaye-Foli, E. 2002. *LPG Promotion: Ghana Experience*, Ministerio de Energía. República de Ghana, Ministerio de Educación. 2012. *Education Sector Performance Report*, mayo.
- , Parliament House. 2014. *State of the Nation Address by H.E. John Dramani Mahama* (25 de febrero). Disponible en <presidency.gov.gh/node/472> [consulta: 17/03/15].
- Reuters Africa. 2009a. «Ghana Tema oil refinery still without crude: Government», *Reuters Africa*. Publicado en la red el 22 de octubre.
- . 2009b. «Ghana Tema Oil Refinery receives Nigerian Crude», por K. Kpodo, *Reuters Africa*. Publicado en la red el 26 de octubre.
- Rodríguez Palenzuela, D.; Camba-Méndez, G., y García, J. A. 2003. «Relevant Economic Issues Concerning the Optimal Rate of Inflation». Banco Central Europeo, Working Paper No. 278, septiembre. Frankfurt, BCE.
- Rosemberg, A. 2010. «Llevar a cabo una transición justa. Las conexiones entre el cambio climático y el empleo, y propuestas para futuras investigaciones», *Boletín Internacional de Investigación Sindical* (Ginebra, OIT), vol. 2, núm. 2, págs. 137-179.
- Spence, M. 2009. «Climate Change, Mitigation, and Developing Country Growth». Commission on Growth and Development, Working Paper 64, Washington, Banco Mundial. Disponible en <www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/gcwp064812web.pdf> [consulta: 17/03/15].
- Victor, D. 2009. «The Politics of Fossil-Fuel Subsidies», *The Global Subsidies Initiative, Untold Billions: Fossil-fuel Subsidies, Their Impact and the Path to Reform*, Ginebra, International Institute for Sustainable Development (IISD), y Global Subsidies Initiative (GSI), octubre. Disponible en <www.iisd.org/gsi/sites/default/files/politics_ffs.pdf> [consulta: 17/03/15].

Lecciones extraídas de los acuerdos comerciales para la creación de políticas de transición justa

Georgios Altintzis

Confederación Sindical Internacional (CSI)

Esther Busse

Confederación Sindical Internacional (CSI)

Una economía de bajo carbono se caracteriza por presentar alta eficiencia energética, reducción de emisiones y de toda forma de contaminación y desperdicio, generación de energía renovable y regeneración de los recursos explotados. Los científicos han advertido repetidamente que el tiempo de que disponemos para emprender la transición hacia una economía de ese tipo es limitado.

Este artículo analiza las experiencias de países que han pasado por procesos de liberalización del comercio y sus respectivos ajustes, con el objetivo de extraer lecciones para un programa de transición justa. Igual que la transición hacia una economía de bajo carbono, la liberalización del comercio puede tener graves consecuencias en las sociedades. En particular, tal liberalización ha incidido en el empleo (tanto en la creación como en la destrucción de puestos de trabajo), en la calidad del mismo (salarios y condiciones de trabajo, trabajo precario y subcontratación), en las estructuras de producción (modelos de especialización) y ha tenido también consecuencias sociales (desempleo y relocalización de puestos de trabajo).

En la primera sección examinamos de qué forma la apertura comercial ha afectado a los trabajadores y al empleo. Estos procesos han generado, de diferentes maneras, desplazamientos, desempleo, subempleo y reasignación de puestos de trabajo, y han producido resultados variables sobre los salarios y las condiciones de trabajo. Se analizan además las consecuencias de la apertura comercial en la transformación estructural de los países y en la manera en que esa apertura ha promovido ciertos tipos de estructuras de producción y patrones de especialización. Se destaca también en esta misma sección el papel de los sindicatos en la evaluación de impacto de la liberalización del comercio y su participación activa en el debate sobre el libre comercio. Se extraen del análisis algunas lecciones para el programa de transición justa.

La segunda sección trata de identificar las políticas que han sido o pueden ser usadas con éxito para hacer frente a las consecuencias de la apertura comercial, tales como políticas de capacitación, protección social y normas laborales, sacando algunas lecciones para un proceso de transición justa. Se resalta asimismo la importancia de reservar un espacio político para las políticas industriales que son necesarias para la transformación estructural, y se destaca especialmente el papel que han desempeñado los sindicatos en la defensa de tales políticas. De esta sección también se derivan lecciones relativas a la necesidad de espacio político para la transición hacia una economía de bajo carbono. Se propone una transformación estructural sostenible o verde, así como el conjunto de políticas necesario para alcanzarla.

En la tercera sección discutimos algunos temas específicos de las actividades comerciales que deben tener una incidencia en el espacio político disponible para el proyecto de transición justa, tales como la protección de los derechos de propiedad intelectual, las negociaciones sobre bienes ambientales, los subsidios, entre otras herramientas políticas. Por último se extraen algunas conclusiones.

Las consecuencias de la liberalización del comercio sobre el empleo y el trabajo decente, y su relevancia para el programa de la transición justa

Lecciones extraídas de los acuerdos comerciales para la creación de políticas de transición justa

Tal como la apertura comercial, que normalmente viene acompañada de cambios significativos en términos de empleo y costos del ajuste, la transición hacia una economía de bajo carbono resultará en una reestructuración económica. Al tratar de la liberalización del comercio, el discurso convencional sostiene que las ganancias creadas por la apertura son muy superiores a sus costos. Otra creencia generalizada es la de que los períodos de ajuste son cortos y que la economía rápidamente retoma su ritmo.

Las teorías clásicas sobre el comercio, remontando a David Ricardo, dan por hecho que cuando se da una apertura comercial entre dos países, distintos sectores se benefician del acceso al mercado y que la creación de empleos en esos sectores absorbe la mano de obra sobrante de los sectores que se reducen. El modelo de la heterogeneidad de las empresas, o la más reciente teoría sobre el comercio, ha trasladado la atención de los académicos de aquello que les pasa a diferentes sectores económicos cuando dos economías liberalizan su comercio hacia la forma en que empresas específicas se desempeñan al interior de los sectores después de ocurrida la apertura. El esquema de heterogeneidad de las empresas combina las premisas de los modelos teóricos que sostienen que el comercio siempre tiene efectos positivos sobre el empleo con los hallazgos de los estudios empíricos según los cuales la apertura comercial normalmente conlleva pérdidas de empleo en términos globales.

Consecuencias sobre el empleo y el mercado laboral

Liberalizar el comercio significa suprimir numerosas barreras al comercio, tanto cuantitativas (arancelarias) como cualitativas (no arancelarias). Las empresas competitivas con participación de mercado en una economía expandirán sus ventas hacia otra economía. En ese mismo proceso se supone que las empresas no competitivas van a disminuir sus actividades, reducir costos, incluidos costos laborales, pasar a la informalidad o cerrar. Por otro lado, las empresas competitivas que expanden sus actividades para atender a los nuevos mercados, tienden a invertir en nuevos equipos de capital y en la gestión de la cadena de suministro, lo que crea algunos puestos para trabajadores cualificados, pero hace que muchos puestos de trabajadores no cualificados, incluso en países en desarrollo, se vuelvan obsoletos (Feenstra y Hanson, 1999). Numerosos estudios han demostrado que la destrucción de puestos de trabajo puede ser mayor que la creación de los mismos (Casacuberta y Gandelman, 2010; Laird y de Córdoba, 2006; Reinert, 2008, y Muendler, 2010) sencillamente porque muchas empresas no sobreviven a la exposición a un ambiente más competitivo.

Sin duda la globalización ha creado algunos puestos de trabajo de altos ingresos en empresas exitosas, normalmente en países desarrollados, aunque sea en pequeño número; sin embargo, los hogares de medianos y bajos ingresos han sufrido con el estancamiento de los salarios y el desplazamiento y destrucción del empleo inducidos por la apertura comercial en esos países (Public Citizen's Global Trade Watch, 2014).

Las empresas no competitivas que no cierran pueden tener que pasarse a la economía informal con la intención de ahorrar en impuestos, contratos laborales y mantenimiento de personal interno (Sinha, 2011). Newfarmer y Sztajerowska (2012) hacen una revisión de la literatura especializada sobre los efectos de la apertura comercial en la economía informal y observan que la competencia empuja a las empresas hacia la informalidad; otros estudios constatan, en cambio, que allí donde el comercio ha creado oportunidades para la economía formal, esta ha recuperado fuerza de trabajo proveniente de la informalidad. Autor, Dorn y Hanson (2011) examinaron datos del período 1990-2007 y llegaron a la conclusión de que las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y China representaron una cuarta parte de la disminución total del empleo manufacturero en los Estados Unidos, tuvieron repercusiones en la fuerza de trabajo en numerosos otros sectores y condujeron a reducciones salariales. Por el contrario, China y otros países asiáticos redujeron la pobreza y mantuvieron en general altas tasas de crecimiento.

Pero no todos los empleos que migraron de los Estados Unidos y otros países desarrollados llegaron a los países en desarrollo. Evidentemente, los cambios tecnológicos, la automatización, la programación y gestión avanzada eliminaron la demanda de ciertas competencias. Por ejemplo, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2011) señala que aunque las exportaciones manufactureras chinas crecieron a una tasa anual del 20 por ciento en el período 2000-2007, la participación del empleo en la industria de China permaneció estable para el mismo período.

McMillan y Verduzco (2011) muestran los resultados altamente diferenciados de la apertura comercial sobre el empleo y cómo las expectativas de creación de empleos en el sector de exportación y otros sectores competitivos no siempre son colmadas. Además, los efectos sobre los salarios también pueden ser negativos, en la medida en que el poder de negociación de los trabajadores se ha visto mermado con la apertura comercial, sobre todo en función del traslado del empleo industrial de los países desarrollados hacia países en vías de desarrollo. La mayor parte de los trabajos empíricos recientes ofrecen una mejor explicación, al igual que los estudios aplicados como los de Menezes Filho y Muendler (2007), y Ebenstein y otros (2009), quienes dan cuenta de importantes efectos negativos sobre los mercados de trabajo tanto en los países desarrollados como en los emergentes.

Un cuadro econométrico desarrollado por Harrison y McMillan (2004) basado en datos sobre empresas multinacionales estadounidenses del sector industrial sugiere que el aumento de la movilidad del capital puede estar

relacionado con altos niveles de desplazamiento de empleos en los Estados Unidos; este fenómeno viene acompañado por un incremento del retorno para el capital en esas empresas, pero con salarios reales cayendo alrededor de 20 puntos porcentuales, tanto para trabajadores de la producción como de fuera de ella, en países en desarrollo con filiales de esas empresas, lo que eleva aún más el poder del capital.

Se ha estimado que los trabajadores que cambian de trabajo debido a deslocalizaciones sufren una disminución de sus sueldos entre el 4 y el 11 por ciento (Ebenstein y otros, 2009). Los estudios de Liu y Treffer (2011) examinaron el efecto de la competencia de la fuerza de trabajo de baja cualificación de la India y China sobre los sectores de servicios de los Estados Unidos y descubrieron que el cambio ocupacional descendente se incrementó en un 17 por ciento, mientras el cambio ocupacional ascendente creció un 4 por ciento entre 1996 y 2007. Estos autores encontraron asimismo que el paso de trabajadores de una situación de empleo hacia una de desempleo aumentó un 0,9 por ciento.

La revisión de la literatura especializada realizada por Newfarmer y Sztajerowska (2012) para el International Collaborative Initiative on Trade and Employment (ICITE) destaca que los costos del ajuste acarreados por la apertura comercial son asumidos de forma desproporcionada por los trabajadores de baja cualificación, a la vez que las mayores ganancias provenientes del comercio van a las manos de los dueños del capital y de los trabajadores de alta cualificación, además de que la creación de nuevos puestos de trabajo es relativamente baja. Autor, Dorn y Hanson (2011) incluyen en su análisis los costos adicionales en el presupuesto de bienestar (beneficios médicos y beneficios por discapacidad, beneficios de desempleo) y observan incrementos en casi todas las zonas que estaban en proceso de desplazamiento (unidad geográfica) examinadas durante el período 2000-2007. En los Estados Unidos un aumento de 1000 dólares en la exposición a las importaciones chinas condujo a una subida en los subsidios públicos de 58 dólares por habitante.

Los efectos de la liberalización del comercio sobre el empleo y los salarios son, entonces, diversos y pueden depender profundamente del grado de apertura comercial, del ritmo del cambio y de la competitividad de las empresas en general. También queda de manifiesto que los costos del ajuste pueden ser significativos y no necesariamente son distribuidos equitativamente.

Consecuencias sobre la transformación estructural

También ha habido resultados significativos de la apertura comercial sobre las estructuras de producción en los países en desarrollo y sobre los procesos de transformación estructural, normalmente concebida como el paso del capital y del trabajo de sectores de baja productividad y bajos salarios hacia sectores de alta productividad y altos salarios. La transformación estructural

es importante en la medida en que permite a las economías desarrollar estructuras de producción más sofisticadas, diversificadas y de mayor valor agregado, lo que da como resultado ingresos superiores, más estabilidad y desarrollo económico.

Preocupa el hecho de que la apertura comercial en cierta cantidad de países haya frenado o desacelerado este proceso de transformación estructural, y que en lugar de ello se haya tendido a una especialización en la producción de bajo valor agregado, lo que hace efectivamente que esos países sigan siendo pobres.

En la práctica, McMillan y Rodrik (2011) observan que en América Latina y África Subsahariana la liberalización del comercio ha ido acompañada de un cambio ocupacional descendente, incluyendo pasos hacia la informalidad. Los autores revelan además que en esas regiones la participación en la globalización contribuyó negativamente al crecimiento global. Por otro lado, la apertura comercial en Asia generó los mayores aumentos de productividad y contribuyó positivamente al crecimiento global. El estudio de McMillan y Rodrik muestra también que la fuerza de trabajo en Asia se desplazó de los sectores de baja productividad hacia los sectores de alta productividad, pero en América Latina y África Subsahariana lo hizo en dirección opuesta.

Los estudios por países de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre Bangladesh, Brasil, Bulgaria, Filipinas, India, Jamaica, Malawi y Zambia examinan las consecuencias de la liberalización del comercio (Laird y De Córdoba, 2006).

En particular, el rápido crecimiento de las importaciones de productos industriales llevó al cierre de algunas industrias locales y al estancamiento o crecimiento lento de los empleos industriales en dichos países. Por ejemplo, en Zambia las reducciones de aranceles acarrearón pérdidas de empleos debido a relocalizaciones y cierres. El empleo formal cayó de un 23 por ciento durante el período 1981-1990 a un promedio del 12 por ciento durante 1991-2000 y hacia el 8,1 por ciento en 2003. Países como Malawi y Jamaica también mostraron una tendencia a la baja en el sector manufacturero y en el empleo (Busser, 2007, pág. 169).

Según Buffie, los datos empíricos, aunque muy mezclados, muestran efectos negativos significativos sobre el empleo. Los ejemplos extraídos de estudios sobre África Subsahariana (Buffie, 2001, págs. 190-191) muestran que la liberalización comercial en África ha tenido serios efectos sobre el empleo. En el Senegal el programa de liberalización que casi redujo a la mitad los aranceles entre 1985 y 1988 dio como resultado la eliminación de un tercio de los empleos industriales a principios de los años noventa. En Kenya los sectores de bebidas, tabaco, textiles, azúcar, cuero, cemento y productos de vidrio se contrajeron una vez implementado el programa de liberalización en 1993, con un 2,6 por ciento de reducción en los resultados y un 2,2 por ciento de

reducción en el empleo del sector manufacturero. En Côte d'Ivoire las industrias química, textil, de calzados y automotriz se arruinaron prácticamente con la reducción arancelaria del 40 por ciento en 1986. La liberalización en América Latina en la década de 1990 provocó grandes pérdidas de empleo formal y aumentó el desempleo en el Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú. El viraje hacia políticas liberales de comercio también redujo la participación del sector de manufacturas en el producto interno bruto (PIB) entre el 6 y el 9 por ciento en la Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay (Buffie, 2001, pág. 155).

El modelo de heterogeneidad de las empresas confirma la necesidad de un espacio político, y demuestra que las economías constituidas de cierto número de pequeñas empresas no competitivas, sin ninguna estructura institucional fuerte, por ejemplo las de África Subsahariana, sufrirán daños y crearán –con suerte– pocas oportunidades (Sundaram y von Arnim, 2008). El caso de Mongolia es un ejemplo de la pérdida de un siglo de construcción industrial en los cuatro años transcurridos entre 1991 y 1995, cuando el país se abrió al mundo rápidamente (Reinert, 2008, pág. 174).

Examinando el caso del Perú, Reinert (2008, pág. 163) observa que «el ineficiente sector industrial había creado, a pesar de todo, un nivel salarial que era casi el doble de alto que el que hoy la economía globalizada es capaz de producir en el país»; en lo que se refiere a México, «los salarios reales mexicanos se derrumbaron drásticamente a medida que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) lentamente fue diezmado sectores enteros, mientras crecían las actividades de simple ensamblaje (maquilas). Las industrias de rendimiento creciente se extinguieron para dar lugar a actividades de rendimiento constante, confiriendo así un carácter primitivo al sistema de producción nacional» (*ibid.*, pág. 182).

Al analizar la experiencia chilena, a menudo elogiada por su especialización en la fundición de aluminio, los criaderos de salmón y la vitivinicultura, se ponen de manifiesto los claros límites de esa estrategia, que estaba alineada con sus naturales ventajas comparativas. La incapacidad de generar otras actividades de mayor valor agregado restringió las expectativas de prosperidad que podrían ser alcanzadas a largo plazo. De hecho, si se compara Chile y Taiwán, que se encontraban en un nivel de ingresos similar en el período de posguerra, ambos países muestran una gran divergencia hacia finales del siglo XX, presentando Chile un PIB que representa casi la mitad del de Taiwán, que sí apuntó al crecimiento manufacturero (Busser, 2011).

La historia de las aperturas comerciales muestra que conceder el acceso al propio mercado a otros países debe ocurrir en el momento oportuno, y se puede decir que solo para los sectores que están preparados para ello.

Mencionaremos los tres elementos que según Reinert (2008) son cruciales para crear una transformación estructural y un desarrollo económico, a saber: la importancia de las actividades de rendimiento creciente (actividades económicas que generan crecientes retornos a la inversión cuando se aumenta

la escala de producción), el cambio tecnológico y las sinergias y efectos racimo (mediante redes y de industrias complementarias). En lo que se refiere a las actividades comerciales, vale señalar el denominado efecto Vanek-Reinert: «Los sectores más avanzados son los más pasibles de obtener rendimientos crecientes y, por consiguiente, los más sensibles a la caída en el volumen causada por la irrupción de la competencia extranjera» (Reinert, 2008, pág. 281). Eso significa que los países que poseen industrias avanzadas no están libres del riesgo de perder precisamente aquellas industrias de rendimientos crecientes cuando se abran a la competencia extranjera. Aquellos países que se hallan en proceso de hacer ascender su cadena de valor necesitan entonces tener cuidado con la apertura comercial, sobre todo a aliados comerciales más competitivos, de forma tal de no destruir ningún progreso realizado hacia estrategias de desarrollo industrial, incluida la producción limpia.

En este sentido, es igualmente importante entender el papel de las cadenas de valor mundiales (CVM) en el proceso de transformación estructural en los países en desarrollo. Pese a que ingresar a esas cadenas ha traído algunos beneficios en términos de creación de empleo y crecimiento del PIB, la contribución a la transformación estructural parece limitada. La mayoría de las veces, el hecho de entrar a las CVM ha reforzado la especialización en producción de bajo valor agregado y mantenido la producción de los países en desarrollo en los segmentos de bajo valor de la cadena. Está claro que la maximización de las ganancias de las empresas transnacionales tratará siempre de mantener las participaciones de los demás en el mínimo nivel posible. Es más, la producción como parte de las CVM se ha centrado en el comercio basado en actividades, lo que no permite que los países en desarrollo ganen experiencia, conocimiento y capacidades necesarias para la transformación estructural de sus economías. Precisamente los tres elementos mencionados más arriba –cambio tecnológico, rendimientos crecientes, y sinergias y efectos racimo–, tan importantes para el desarrollo económico, están muchas veces ausentes o limitados cuando el país depende de la inserción en las cadenas de valor mundiales.

Los resultados de estudios sobre la participación de China y otros países emergentes en los beneficios del comercio muestran que los costos del trabajo en China para el ensamblado de productos tales como el iPhone y el iPad de Apple representan una minúscula parte marginal del valor final del producto (Linden, Kraemer y Dedrick, 2009, y Xing y Detert, 2010). Los accionistas de empresas en la cima de las redes de producción mundial y los márgenes de ganancia de otras empresas que proveen los insumos intermedios a menudo se quedan con tres cuartos del valor total. En la base, las condiciones de trabajo de explotación son frecuentes entre muchos de los contratantes de Apple. Un estudio realizado en diez países por Vogt (2014a) para la Confederación Sindical Internacional (CSI) describe la proliferación de formas de trabajo precario, incluso en los países asiáticos más industrializados: Japón, República de Corea y Singapur.

A grandes rasgos, las lecciones aprendidas del proyecto de liberalización del comercio para aplicar en el programa de transición justa se pueden resumir en cuatro puntos:

1. Toda transición de una forma de producción hacia otra tendrá como resultado efectos sobre el empleo que serán más o menos pronunciados según la extensión de las reformas, y más o menos prolongados según las políticas que la acompañen. Sería una ilusión esperar que el ajuste fuera instantáneo y sin costos; por ende, la extensión de la reforma y el ritmo que se le dará deben ser cuidadosamente planificados. De igual manera, las políticas que acompañen la reforma necesitan ser formuladas para suavizar las secuelas de los ajustes previstos respecto al empleo.
2. La relevancia del intercambio entre la apertura comercial y la transformación estructural para el programa de la transición justa es evidente. En la medida en que la transformación estructural sigue siendo una meta importante en muchos países en desarrollo, los objetivos de producción de valor agregado más alto, industrialización y diversificación necesitan ser promovidos, asegurando a la vez una producción limpia. Los dos proyectos están, por lo tanto, interconectados y son complementarios, por lo que deben ser promovidos conjuntamente.
3. Las negociaciones en torno a la liberalización del comercio han tenido lugar históricamente en ausencia de gobernanza democrática y sin la participación de los sindicatos. Es resultado de ello la escasa atención destinada a las secuelas de la liberalización del comercio sobre el empleo y el trabajo decente, así como la falta de planificación de políticas que hagan más suave cualquier transición. Una de las razones para esta falta de democracia y de participación sindical es la fuerte presencia del secreto que rodea las negociaciones comerciales. Otra es la falta de coherencia política que se genera debido a que los ministerios a cargo del comercio y la industria no interactúan –o lo hacen de forma ineficiente– con los ministerios de trabajo. Además, es frecuente que sencillamente no existan mecanismos consultivos tripartitos con organizaciones sindicales y de empleadores sobre temas comerciales. Tales mecanismos de consulta a escala nacional deberían ser una prioridad para el programa de transición justa, al igual que un mecanismo para mejorar la coherencia política entre los diversos ministerios que participan en el debate sobre la transición justa.
4. La liberalización del comercio ha producido una distribución desigual de las ganancias producidas, con el capital llevándose una parte desproporcionadamente grande. El aumento de la competencia mundial, en definitiva, ha resultado en una disminución del poder de negociación de los gobiernos y los trabajadores, mientras que el del capital se ha incrementado.

Las respuestas políticas para remediar tales desigualdades han sido insuficientes. Como cualquier otro proyecto de reforma, el programa de transición justa necesita tomar en consideración los efectos sobre la distribución de los ingresos y formular políticas y medidas para compensar a los perdedores.

Las respuestas sindicales

El movimiento sindical ha denunciado en innumerables ocasiones las secuelas negativas de la liberalización del comercio para el empleo y los trabajadores. En este sentido, ha defendido fuertemente las evaluaciones de impacto sobre el empleo, las políticas necesarias para compensarlo y las disposiciones laborales como parte de las negociaciones, para asegurarse de que las consecuencias sobre el empleo y el trabajo decente no sean devastadoras y los beneficios se distribuyan de forma más equitativa.

La Confederación Sindical Internacional (CSI) ha supervisado continuamente las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha participado en las reuniones ministeriales de la OMC desde que tuvieron inicio, ha preparado las posiciones sindicales internacionales sobre las negociaciones comerciales y ha defendido esas posiciones ante los negociadores. En la misma línea, las organizaciones afiliadas a la CSI han hecho activas campañas con ocasión de las diversas negociaciones bilaterales y regionales de acuerdos comerciales.

A lo largo de los años la red sobre Comercio, Inversión y Normas Laborales de la CSI ha reunido a expertos en el tema de comercio tanto de centrales sindicales nacionales como de las federaciones sindicales internacionales para discutir temas relativos al comercio y definir las posiciones sindicales.

En lo que se refiere a las negociaciones del acceso a mercados de bienes no agrícolas (NAMA)¹ en la OMC, se estableció el grupo de los once sindicatos del NAMA² para coordinar la acción sindical en una serie de países en desarrollo que sufrieron fuertes presiones para reducir totalmente los aranceles sobre los productos manufacturados. Tales reducciones ocasionarían una drástica caída del empleo en las industrias existentes y obstaculizarían el desarrollo industrial futuro. El grupo supervisó de cerca las negociaciones, analizó

1. Para una descripción más detallada de las actividades sindicales respecto a las negociaciones del NAMA véase Busser, 2007, págs. 173-178.

2. Las organizaciones afiliadas a la CSI que llevaron la respuesta sindical a las negociaciones del NAMA fueron el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU) y la Central Única de los Trabajadores (CUT) del Brasil. Otras centrales sindicales desempeñaron luego un papel activo en las negociaciones del NAMA: la Federación de Sindicatos de la India (HMS), la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA), la Confederación de los Sindicatos Prósperos de Indonesia (KSBSI), el Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP) y la Unión General del Trabajo de Túnez (UGTT).

propuestas, intercambió información, organizó actividades conjuntas, se comprometió con los once gobiernos del NAMA e identificó las necesidades en materia de investigación. El grupo preparó declaraciones conjuntas sobre las diversas propuestas negociadas y preparó propuestas alternativas que tendrían en cuenta el empleo sectorial y las necesidades de desarrollo.

Apertura comercial, secuelas sobre la transformación estructural y políticas industriales

Como se señaló anteriormente, los costos del ajuste han sido durante mucho tiempo subestimados, ignorados o considerados insignificantes. La liberalización del comercio ha sido pensada por los responsables de la formulación de políticas para generar, de modo predominante, vencedores. El reconocimiento de las pérdidas y de los costos del ajuste ha sido objeto de una mayor atención en los últimos tiempos y recientemente se ha comenzado a considerar la promoción de políticas y las medidas para contrarrestarlos.

Evaluaciones de impacto de los acuerdos comerciales sobre el empleo

Antes de formular políticas apropiadas para hacer frente a las secuelas de la liberalización del comercio sobre el empleo y el trabajo decente, es importante realizar evaluaciones previas de impacto de los acuerdos comerciales, con el objetivo de prepararse a tiempo para la relocalización laboral, mediante la estimación de la extensión de esa relocalización y la asistencia en forma de entrenamiento y recolocación para los trabajadores que necesitarán empleos alternativos. En la práctica, pocas veces se realizan evaluaciones de impacto, e incluso cuando se llevan a cabo, hacen uso del modelo de equilibrio general computable, que ha sido criticado por basar su análisis en «presupuestos extremadamente simplistas sobre el funcionamiento del mercado de trabajo» (Jansen, Peters y Salazar-Xirinachs, 2011, pág. 3), presuponiendo en la mayoría de los casos el pleno empleo. Algunos estudios recientes, como los relacionados con las negociaciones de Doha de la OMC (Polaski, 2006, y Polaski y otros, 2009), realizados por la Fundación Carnegie, ofrecen un mejor panorama de las consecuencias sobre el empleo según distintos escenarios.

La CSI ha demandado con insistencia la realización previa de evaluaciones de impacto de los acuerdos comerciales para medir las secuelas de las propuestas de liberalización del comercio sobre la cantidad y la calidad del empleo en los países de que se trate. El propósito de tales evaluaciones es doble: por un lado, permitir que se preparen y defiendan mejor las medidas de ajuste y políticas para aquellos trabajadores que perderán sus empleos y necesitarán ser capacitados o reasignados. Por otro lado, dichas evaluaciones

de impacto permitirían a los negociadores ajustar las propuestas, incluyendo períodos de prueba más largos, dispensas o salvaguardias para sectores específicos o más flexibilidad según las necesidades de desarrollo industrial.

Un área temática particular de la ronda de Doha de la OMC en la que la CSI coordinó la acción sindical es la de las negociaciones del NAMA. La CSI hizo un trabajo de investigación en la forma de simulaciones de aranceles sectoriales para un rango de propuestas y sus secuelas potenciales para el empleo industrial en los once países del NAMA (Busser, 2007). El COSATU llevó a cabo un estudio detallado sobre las consecuencias de las reducciones arancelarias sobre el empleo en las industrias de Sudáfrica. De manera similar, el Instituto Observatório Social (IOS, 2005) realizó una evaluación minuciosa del impacto de las negociaciones del NAMA para el sector industrial brasileño, a la vez que medía las secuelas de la liberalización previa en el Brasil y en otros países latinoamericanos. En la India, la federación obrera HMS y el Centro para Educación y Comunicación (CEC) desarrollaron investigaciones sobre las secuelas de las propuestas del NAMA en los sectores pesquero, automotor y del cuero.

Diálogo social

Las instituciones fuertes del mundo del trabajo como son los sindicatos, la negociación colectiva y el diálogo social garantizan que el proceso sea participativo, que los efectos adversos sean amortiguados y que los beneficios y costes de ajuste sean más equitativamente distribuidos, al tiempo que proveen la necesaria legitimación democrática al proceso de elaboración de políticas. Sin embargo, en la práctica, las negociaciones comerciales son habitualmente conducidas al margen del proceso democrático de toma de decisiones. Se dan en secreto, con poco o ningún acceso público a los textos negociados, a pesar de las recientes mejoras en términos de transparencia que tuvieron lugar en la OMC. Esto ha tenido como consecuencia la evaluación insuficiente del impacto, la no consideración de los costos del ajuste y el fracaso a la hora de formular políticas que asistan al proceso de ajuste y aseguren una distribución más equitativa de los costos y beneficios.

En general, el diálogo social en temas de comercio se mantiene a niveles mínimos en la mayoría de los países, y las instancias de diálogo social institucionalizado son aún más escasas. Un buen contraejemplo es Sudáfrica, donde las negociaciones de comercio son debatidas a escala nacional. Los sindicatos forman parte del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC):

Una estructura tripartita que incluye gobiernos, trabajadores, empleadores y comunidad, en la que el comercio y las políticas comerciales se discuten en la Cámara de Comercio e Industria, una de las cuatro cámaras

del NEDLAC. Dicha cámara cuenta con subcomités que otorgan mandatos para las negociaciones de comercio, incluidas el NAMA, agricultura y servicios. El COSATU y sus afiliadas han trabajado intensamente en esos comités, entre ellos el que analiza las consecuencias de las actuales propuestas de la OMC sobre más de mil líneas arancelarias (Busser, 2007, pág. 174).

En otros países los sindicatos tienen reuniones regulares con los negociadores comerciales para discutir las propuestas negociadas y en algunos casos los líderes sindicales forman parte de las delegaciones nacionales oficiales para encuentros comerciales de mayor importancia, tales como las reuniones ministeriales de la OMC. Este es el caso de varios países europeos, y también de otros como el Brasil y Sudáfrica.

El resto de esta sección se dedicará a examinar un abanico de políticas para hacer frente a los ajustes resultantes de la liberalización del comercio. Los costos del ajuste deben ser reparados, incluso con intervención gubernamental, de modo de compensar las pérdidas de ingreso y permitir a los perdedores del comercio que estén protegidos en el corto plazo, y aumentar su capacitación mientras gozan de seguridad de ingresos y de empleo en el mediano plazo. Al mismo tiempo, hay que estar atentos a las consecuencias de la transformación estructural en los países en vías de desarrollo, conduciendo procesos de apertura comercial cuidadosos, con el objetivo de contribuir a la diversificación y a estructuras de producción de mayor valor agregado mediante la implementación de políticas industriales.

Se ofrece aquí una breve revisión de la literatura existente sobre estas políticas. Entre ellas, las principales que describimos en esta sección son: disposiciones laborales en los acuerdos comerciales, protección social, políticas industriales, políticas de capacitación y servicios de colocación profesional. Se exponen, asimismo, algunos ejemplos de defensa sindical de algunas de estas políticas.

Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales

Dado que la apertura comercial aumentó la disponibilidad de mano de obra y permitió a las empresas organizarse mediante de cadenas mundiales de suministro, lo que depende fuertemente de la subcontratación de producción y trabajo, el poder de negociación de la fuerza de trabajo se ha debilitado. Hay que poner en marcha mecanismos que incrementen la transferencia de ganancias del capital hacia el trabajo y de la cima hacia la base, entre ellos salarios mínimos y negociación colectiva, y estos deben ser respetados por ley y en la práctica si se pretende alcanzar un crecimiento inclusivo. El poder de negociación es decisivo para la remuneración, incluidos los beneficios sociales y las condiciones de trabajo que un trabajador puede esperar. Un trabajador

altamente cualificado tiene mucho mayor poder de negociación que un trabajador no cualificado, ya que el primero goza de una capacitación que es escasa y preciada, por eso mismo afronta una baja competencia en el mercado laboral, mientras que el segundo compite con miles de millones de trabajadores que carecen por igual de cualificación. Los sindicatos alteran el equilibrio de poder entre capital y trabajo en la medida en que brindan a los trabajadores (cualificados y no cualificados) la capacidad de negociar «con números grandes».

Los acuerdos comerciales con condicionalidad laboral han tenido un papel limitado a la hora de mejorar la adhesión a las normas laborales. La aplicabilidad de las disposiciones laborales aparece en distintas formas; algunas disposiciones son ejecutadas por parte de instituciones con competencias judiciales, y otras establecen normas sin otorgarles aplicabilidad legal pero dejando espacio para la acción política y presión de grupo. En general, las normas laborales que son protegidas en los acuerdos comerciales son las de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), y, en algunos casos, incluyen los convenios fundamentales de la OIT. En ciertas negociaciones, la reforma de la legislación laboral, o un plan de acción por los derechos laborales, han constituido un requisito para la conclusión de las negociaciones, por ejemplo en los casos de los Tratados de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos y Omán, los Estados Unidos y Bahrein, y los Estados Unidos y Colombia.

La OMC es una de las pocas organizaciones internacionales con capacidad de aplicar sanciones a los países que no respetan las reglas, y las sanciones comerciales han probado ser adecuadamente disuasorias y eficientes como medios conducentes al cambio legislativo y comportamental. Sin embargo, las reglas de la OMC no incluyen normas laborales, salvo una prohibición nominal a los productos del trabajo penitenciario. En el marco de los TLC, hay distintos puntos de contenido y procedimiento, por ejemplo las diferentes etapas del proceso legal; la elegibilidad para presentar una queja, participar en el equipo de investigación y en el panel de expertos y árbitros legales; el uso de sanciones y otros asuntos (Barenberg, 2009). Además, los perjudicados no cuentan con ninguna posibilidad de recurso a mecanismos judiciales; más bien es un gobierno extranjero el que defiende sus derechos –la parte que hizo una presentación legal–, y el proceso de arbitraje o consulta es guiado por intereses políticos y económicos (Vogt, 2014b).

Aunque tales disposiciones difícilmente han sido utilizadas en la práctica y en ningún caso hasta ahora han llevado a la supresión de las ganancias del comercio, los sindicatos apoyan el establecimiento de normas laborales aplicables en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales de la OMC por considerar que podrían ayudar en términos prácticos a fortalecer las instituciones y derechos laborales, incluidos los derechos a la negociación colectiva y a la sindicación. Conceptualmente, el papel de los sindicatos y de la negociación colectiva, que ofrece a los trabajadores la posibilidad de conseguir mayores

salarios, más beneficios sociales, mejores condiciones de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, entre otros derechos, resulta crucial. Los trabajadores afiliados a sindicatos alcanzaron en promedio salarios un 34 por ciento más altos en los sectores que se abrieron al comercio (Friedman y otros, 2011).

En el presente, los ejemplos más significativos de consideración de las condiciones de trabajo pueden ser encontrados en los acuerdos comerciales de los Estados Unidos y la Unión Europea (UE). El punto de vista estadounidense contempla las leyes y obligaciones laborales nacionales establecidas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), pero no los ocho convenios fundamentales cuyos principios forman parte de la Declaración. La UE, en cambio, establece en sus TLC obligaciones para efectivamente aplicar todos los convenios de la OIT ratificados y, tal como aparece en el TLC entre la UE y la República de Corea, «hacer continuos y sostenidos esfuerzos para ratificar los convenios fundamentales de la OIT, así como los demás convenios clasificados como vigentes por la OIT» (UE, 2011, artículo 13.4.3). El Capítulo de la UE sobre Desarrollo Sostenible también reafirma el compromiso de las Partes bajo la Declaración Ministerial de 2006 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Por ello, el planteamiento de la UE contempla todas las normas laborales básicas y otras normas laborales de una forma más abarcadora que el modelo de los Estados Unidos.

Por otra parte, la Unión Europea carece de un mecanismo de ejecución de esos compromisos, en la medida en que los capítulos sobre el trabajo de los Estados Unidos prevén un procedimiento que conlleva consultas, luego la intervención de una comisión de acuerdo y, si todos los esfuerzos fallan, el mecanismo de resolución de conflictos del acuerdo en cuestión. El mecanismo de ejecución de los Estados Unidos podría eventualmente conducir a la suspensión de los beneficios del comercio si un gobierno sostuviera que se falló en la adhesión a las normas laborales. El Capítulo de la UE sobre desarrollo sostenible nombra a Grupos consultivos internos en cada una de las Partes del acuerdo y un Foro de la sociedad civil, que incluye a representantes de las organizaciones de los empleadores, sindicatos y organizaciones no gubernamentales para controlar la implementación de dicho capítulo. Tanto los Grupos consultivos como el Foro de la sociedad civil carecen de otro poder que no sea el de elevar cuestiones a un Comité Intergubernamental sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para que discuta el tema (Altintzis, 2013) con espíritu de cooperación. No existe, por ende, un mecanismo real de ejecución.

Los sindicatos han desarrollado modelos y principios de capítulos laborales para negociar tales capítulos. Las principales disposiciones prevén que los acuerdos comerciales deben establecer la obligación para las Partes de mantener las leyes y regulaciones nacionales, incluidas aquellas pertenecientes a estructuras subnacionales, los convenios de la OIT que hagan efectiva la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en

el trabajo y otros convenios en vigor que promuevan condiciones aceptables de trabajo con respecto a salarios, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional, representantes de los trabajadores, término de la relación de trabajo, compensación en casos de lesiones y enfermedades laborales, y seguridad social. El capítulo debería incluir disposiciones de no derogación para prevenir el debilitamiento o la renuncia a las normas laborales para atraer inversiones o incentivar el comercio. Otro compromiso es el de implementar y reforzar la aplicación efectiva de las legislaciones de trabajo nacionales. Las Partes deberían, asimismo, establecer un procedimiento de resolución de conflictos y asegurar que el acuerdo incluya formas de cooperación en materia laboral.

Protección social

Las medidas de protección social pueden ayudar a aquellos más afectados a lidiar con los costos del ajuste y facilitar las reformas mitigando y reduciendo la resistencia social a la reestructuración (VanGrasstek, 2011). En la misma línea, Mitra y Ranjan (2011) sostienen que la globalización, así como otros procesos que significan la reestructuración económica, son políticamente más aceptables cuando se cuenta con sistemas de protección social, porque estos ofrecen seguridad de ingresos, seguro de salud y la promesa de que los afectados serán capaces de explorar futuras oportunidades de empleo con nuevas capacidades. Esto es particularmente importante para una transición justa hacia una economía de bajo carbono, no solo en vistas a lidiar con los efectos adversos esperados para los trabajadores sino también para aumentar el apoyo a una transición justa. En comparación con los programas de asistencia focalizada, un sistema de protección social universal es preferible en la medida en que alcanza resultados horizontalmente para todas las categorías de trabajadores más afectadas, incluyendo a sectores que no están cubiertos por los programas de asistencia al ajuste (Jansen, Peters y Salazar-Xirinachs, 2011).

Al defender la viabilidad financiera de los pisos de protección social, la OIT ha probado que la protección social *básica* está al alcance de todos los países. Sin embargo, no todos los países tienen la capacidad institucional o los recursos para implementar un sistema *avanzado* de protección social, con características de prevención, protección y promoción. Por ello, los gobiernos deberán tomar decisiones de apertura comercial adaptadas a su desarrollo nacional y diversificación económica. Los países más pobres pueden necesitar ayuda para formular, implementar y financiar sistemas de protección social orientados a compensar los efectos económicos adversos de una transición justa. En general, un sistema de protección completo, que apunta a prevenir riesgos, proteger de efectos adversos y promover la subsistencia de todos los ciudadanos, es necesario para construir el soporte para la reestructuración que deriva de la apertura comercial, la justa transición hacia una economía de bajo carbono y otros esfuerzos para inducir una transformación estructural.

Las políticas de transformación estructural incluyen regulaciones y medidas financieras, industriales, sociales y económicas, entre otras, que apuntan a la modernización y la diversificación de las economías y a la creación de nuevos sectores económicos, a la vez que aseguran el trabajo decente y la inclusión social. Los países que se desarrollaron alcanzaron su estatus con el uso de políticas comerciales, los incentivos y desincentivos, la acción pública, normas de calidad, medidas crediticias y fiscales. La apertura comercial y la liberalización de la inversión han restringido cada vez más el uso de estas herramientas para la industrialización, la transición justa y otros objetivos de desarrollo nacional. Pese a que muchos responsables de la formulación de políticas y dirigentes del mundo desarrollado alegan que el espacio político no es un tema a ser tenido en cuenta actualmente porque las políticas públicas para incentivar el desarrollo fracasaron, los defensores de las políticas de transformación estructural argumentan que no están presentando nada nuevo sino la forma real en la que los países se industrializaron históricamente (Chang, 2008). De hecho, políticas comerciales e industriales como las que se enumeran a continuación fueron las usadas para alcanzar la transformación estructural. Se encuentran entre los elementos de una política industrial exitosa:

- El importante papel del Estado en la conducción del proceso de industrialización;
- La promoción de actividades de alta calidad (con retornos crecientes), caracterizadas por una competencia imperfecta y dinámica, y no de actividades de baja calidad que presentan una competencia perfecta;
- La necesidad de inversiones en educación e innovación (centros de investigación públicos);
- La importancia de la formación y entrenamiento técnicos;
- Mecanismos de control para las políticas focalizadas selectivas (tales como metas de exportación, exigencias de contenido local, exigencias de desempeño);
- Subsidios focalizados;
- Experimentación, innovación y asunción de riesgos;
- La creación de ventajas comparativas;
- Acceso al crédito (doméstico) barato para industrias incipientes;
- Estrategia de industrialización de propiedad nacional;
- La política arancelaria puede ser un elemento determinante cuando se trata de proteger un sector o industria en proceso de despegue (protección a la industria incipiente);
- Exigencias de que las empresas conjuntas incrementen las transferencias de tecnología;

- Techos para la propiedad extranjera y proyecciones de inversión para fusiones y adquisiciones pretendidas por empresas extranjeras, con el objetivo de proteger el capital doméstico;
- Uso instrumental de la contratación pública para promover el desarrollo en regiones geográficas o sectores económicos específicos;
- Flexibilización de los derechos de propiedad intelectual en la ley y en la práctica, incluidas las patentes industriales, para la asequibilidad local de la tecnología;
- Inversión en empresas estatales para la provisión de servicios públicos y la creación de empresas y de grupos de economía de escala (conglomerados);
- Promoción de hábitos sociales de consumo con miras a los productos locales y extranjeros; normas y controles de calidad para fortalecer las marcas y el nombre del país como productor;
- Restricciones a las importaciones y otras medidas para incentivar la producción local y la creación de valor agregado;

La UNCTAD ha reconocido la erosión del espacio político en los países en desarrollo y recomienda a los gobiernos que apliquen políticas económicas más allá de las limitaciones impuestas por los tratados de comercio. Es evidente que el interés de las cadenas de valor globales (CVG) en la política comercial no es coherente con el análisis de la UNCTAD (2014), que muestra que los países en desarrollo ganan poco participando de las redes internacionales de producción, casi siempre en el extremo más desfavorecido de la cadena, con empleos de mala calidad, obstaculizando las posibilidades de industrialización inclusiva y el ascenso económico y social.

La introducción de un nuevo escenario para el comercio, basado en la promoción de las cadenas de valor globales ha reavivado viejos esfuerzos³ de construir un proyecto de liberalización a medida, en una frecuente y estrecha consulta con empresas multinacionales que controlan las redes de producción mundiales. A contramano de las recomendaciones de la UNCTAD, los gobiernos se comprometieron en las negociaciones y concluyeron los llamados «acuerdos del siglo XXI» que cubren, entre otros temas, la protección de las inversiones, los derechos de propiedad intelectual, la contratación pública, las exigencias de armonización regulatoria, y las normativas especiales para las empresas estatales, restringiendo así el espacio político de los países para el desarrollo industrial.

Dado que el giro hacia una economía de bajo carbono también comportará el uso de una serie de instrumentos de política que están históricamente ligados a las políticas industriales (particularmente subsidios, protección de la industria incipiente, transferencias de tecnología, entre otros), el proyecto

3. Por ejemplo, el esfuerzo por incluir los temas de Singapur en la Ronda sobre Desarrollo de Doha.

de liberalización del comercio afecta directamente al proceso de la transición justa y al proceso de desarrollo industrial. Esto hace que el debate del espacio político acerca del programa de transformación estructural sea igualmente relevante para el proyecto de transición justa. Proponemos pues la promoción de una planificación de la transformación estructural verde o sostenible que permita un movimiento hacia una estructura de producción con mayor valor agregado, diversificada y al mismo tiempo limpia. Las políticas industriales para una transformación estructural sostenible necesitan, por lo tanto, incluir la promoción y el uso de nuevas tecnologías, productos y métodos de producción para una producción limpia.

Como se mencionó en la primera sección, los sindicatos han planteado la necesidad de mantener el espacio para las políticas de desarrollo industrial y transformación estructural como parte de las negociaciones comerciales, en particular en el contexto de las negociaciones del NAMA y los Acuerdos de Cooperación Económica (EPA) entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). El compromiso concreto de los sindicatos con la política industrial ha sido, empero, limitado, ya que la atención en la política industrial solo se ha reavivado recientemente.

El Sindicato Sudafricano de Trabajadores Textiles y de la Confección (SACTWU) se ha mostrado activo en la defensa de la política industrial en Sudáfrica, particularmente para los sectores textiles y del vestido, que han afrontado grandes dificultades durante el decenio pasado. La liberalización del comercio y una apreciación de la moneda sudafricana, el rand, condujeron a un rápido crecimiento de las importaciones de textiles y ropas. Se registraron cerca de 55 000 pérdidas de empleos entre enero de 2003 y septiembre de 2005 en lo que fue la más importante caída del sector del vestido del país.

Con el objetivo de contrarrestar la pronunciada reducción de los empleos y la producción, el SACTWU se comprometió en una serie de esfuerzos para mejorar la competitividad del sector y hacerlo más sostenible. Un equipo de trabajo para la industria de la confección, textil, de calzados y el cuero, convalidado por el Ministerio de Comercio e Industria, en el que fueron presentadas las propuestas del SACTWU para la reestructuración del sector, condujo al desarrollo en 2005 de un Programa a Medida para el Sector (PMS). La implementación de partes cruciales de ese programa fue lenta y solo despegó realmente en 2009, aunque algunas medidas fueron aplicadas antes. El PMS contemplaba doce áreas programáticas, incluidas medidas temporales de salvaguardia contra las importaciones chinas, promoción de contratación local, mejora de la calidad de los productos localmente manufacturados, innovación de producto y proyecto, avances tecnológicos, construcción de una cadena de valor integrada, mayor inversión, desarrollo de recursos humanos y prácticas de empleo sostenibles (Vlok, 2006).

En 2008 se creó un fondo de protección industrial, con contribuciones de los trabajadores y de los empleadores para iniciar y apoyar la política industrial y otras medidas para promover y proteger la industria. Al año siguiente

la Comisión Internacional de Administración del Comercio (ITAC) incrementó los impuestos sobre un número seleccionado de productos del vestido. Al mismo tiempo, se desarrolló un Paquete de rescate de la industria. Luego, en 2010, se anunciaron cinco medidas de apoyo para la industria, a saber: el sistema de incentivo a la producción; los préstamos de capital circulante; el programa de mejora de la competitividad; el programa de inversión en la manufactura y el sistema de capacitación para desocupados.

En 2009 el PMS del vestido y textiles y el Plan de rescate fueron integrados en una política industrial nacional sudafricana, el Plan de Acción para la Política Industrial (IPAP), que condujo a una mayor estabilización del sector manufacturero local. En el plan de acción se previeron programas de capacitación para trabajadores y dirigentes empresariales, para reemplazar vieja maquinaria, reorganizar los procesos de trabajo y aumentar la productividad, además de permitir el acceso al capital circulante para las empresas que lo necesiten y combatir el fraude aduanero. El objetivo de la estrategia es lograr entregas más rápidas, una producción en los segmentos de mayor valor agregado y respeto de los derechos de los trabajadores y salarios decentes (Vlok, 2011). El número de pérdidas de empleos en la industria entre 2010 y 2013 fue de casi 18 000 puestos, lo que representa una reducción significativa en términos absolutos y relativos comparados con el período 2004-2007, aunque el número de pérdidas de empleos sigue siendo considerable (SACTWU, 2010 y 2013).

Recientemente, Industriall Global Union ha empezado a trabajar en el tema de la política industrial sostenible con el propósito de superar una triple crisis: ambiental, económica y social. El Plan de acción de Industriall propone, entre otras cosas:

- fuertes políticas industriales que reconozcan a la manufactura como un motor clave para el crecimiento de las economías nacionales;
- estímulos a la inversión en investigación y desarrollo, entrenamiento y capacitación para asegurar una producción industrial sostenible y perspectivas de empleo de largo plazo;
- apoyo a la transferencia de tecnologías y cualificaciones a los países en desarrollo con el objetivo de que aceleren su industrialización y la creación de buenos empleos de calidad a la vez que salvaguarden el medio ambiente;
- desarrollo de una política energética proactiva que establezca la seguridad y la sostenibilidad como los pilares de la producción industrial en todo el mundo;
- promoción de un tratado global sobre cambio climático que sea justo, ambicioso y vinculante y tenga en cuenta las repercusiones sociales del mismo, aliente la creación de empleos verdes y esté en conformidad con los principios de la transición justa, garantizando así que la transición hacia sociedades de bajo carbono sea justa, y
- participación sindical en todos los aspectos del desarrollo e implementación de la política industrial (Industriall Global Union, 2013).

Las políticas de formación y capacitación pueden ayudar a los sectores afectados a «reciclar» a los trabajadores para brindarles nuevas oportunidades. Según Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2011), la inversión en formación e infraestructura tiene efectos sobre la diversificación de las exportaciones, lo que es necesario para lograr la transformación hacia una economía de alto valor agregado. Invertir en educación parece tener efectos tanto de corto como de largo plazo sobre la creación de empleos y la producción de valor. En este sentido, las empresas deben contribuir con su parte a la constante reutilización de la fuerza de trabajo con el objetivo de satisfacer las necesidades de cualificación futuras. A este respecto, los consejos tripartitos tienen un importante papel que cumplir a la hora de determinar cuáles son las necesidades de cualificación para una transición hacia una economía de bajo carbono. El recientemente desarrollado concepto de «aprendizajes de calidad», que combina capacitación tanto dentro como fuera del empleo con remuneración decente y perspectivas de empleo de largo plazo, propone la creación de un proceso de capacitación continuada conducido por los propios sectores económicos, que se benefician de la pertinencia y la flexibilidad para atender las necesidades de cualificación de las distintas ocupaciones, minimizando al mismo tiempo futuros desfases en términos de cualificación.

La OIT ha desarrollado las Capacidades para la Diversificación Comercial y Económica (STED)⁴, específicamente programadas para ayudar a los países a sacar provecho de la apertura comercial centrándose en las necesidades de capacitación impulsadas por los cambios en la producción. Expertos de la OIT efectúan análisis sobre un sector determinado de un país beneficiario, complementado por entrevistas con actores empresariales clave, e invitan a representantes de los empleadores, sindicatos, instituciones educativas y de formación profesional y gubernamentales para que presenten sus comentarios. Los análisis apuntan a identificar déficits en las capacidades que impiden a los países exportar exitosamente, incluidos aquellos que se presentan en el desarrollo y comercialización de productos, regulación doméstica e implementación de normas y prácticas. Un informe final compila hallazgos y recomendaciones para las políticas de desarrollo de capacidades que ayudarían a los sectores económicos investigados a superar las limitaciones y generar capacidad para exportar. El programa provee, entre otras cosas, asesoramiento específico sobre el tipo de capacidades necesarias para el sector, las nuevas capacidades que ayudarían a aumentar las exportaciones, modalidades de formación de trabajadores, profesionales y gerentes, el establecimiento y función de los centros de competencia, vinculando la universidad y la industria y promoviendo el diálogo social con los consejos de capacitación.

4. Véase <www.ilo.org/sted>.

En Sudáfrica el SACTWU, como parte de los esfuerzos por fortalecer la industria textil y del vestido, ha estado comprometido en «promover el desarrollo de capacidades entre los trabajadores y construir una fuerza de trabajo productiva» mediante programas de diversas autoridades del sector de educación y entrenamiento (SETA) en los que el sindicato participa (SACTWU, 2010, pág. 3). Desde 2011 el sindicato ha realizado también, en colaboración con la Fundación Friedrich Ebert (FES), talleres sobre productividad para delegados sindicales en varios lugares de Sudáfrica, donde los trabajadores aprenden en torno a los procesos de incremento de la productividad respetuosos de los trabajadores, con la intención de que defiendan tales medidas en sus propias fábricas.

Servicios de empleo

Otra área para ocuparse en términos de política pública es la del papel de los servicios públicos de empleo para ayudar en la reasignación de empleos a empresas que están reduciendo puestos hacia empresas en expansión. Sirven de ejemplo los casos de la Asistencia al Ajuste Comercial de los Estados Unidos y el Fondo para el Ajuste a la Globalización de la Unión Europea, que ofrecen servicios de búsqueda de empleo, asesoramiento gratuito, talleres de redacción de currículos y entrevistas de empleo, subvenciones salariales, complementos salariales por relocalización y otros servicios públicos de empleo para trabajadores que han sido despedidos debido a la competencia de las importaciones. A partir de la comparación de los datos de 20 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) correspondientes al período 1985-1999, Boone y Van Ours (2004) muestran que los servicios públicos de empleo tenían, de hecho, una incidencia considerable en la reducción del desempleo.

El proyecto comercial y las consecuencias sobre la transición hacia una economía de bajo carbono

Esta sección examinará tres áreas de la planificación comercial actual, a saber, los derechos de propiedad intelectual, las negociaciones de bienes ambientales y las herramientas de políticas tales como subvenciones, exigencias de contenido local y contratación pública, que tienen todas ellas repercusiones para el programa de transición justa.

La protección de patentes tecnológicas es de especial interés para el programa de transición justa. Ciertamente, como las patentes protegen los beneficios derivados de los inventos, constituyen un incentivo para la mayor inversión en investigación y desarrollo y en innovación, pero no son un requisito indispensable. La investigación desarrollada en el ámbito de los Derechos

de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS) de la OMC revela que el fortalecimiento del régimen de protección a los derechos de propiedad intelectual no sería favorable para la mayoría de los países en desarrollo, ni tampoco para la economía mundial en su totalidad (Chang, 2001). De hecho, es precisamente un régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual laxo lo que ha caracterizado la industrialización de los países actualmente desarrollados (UNCTAD, 2014).

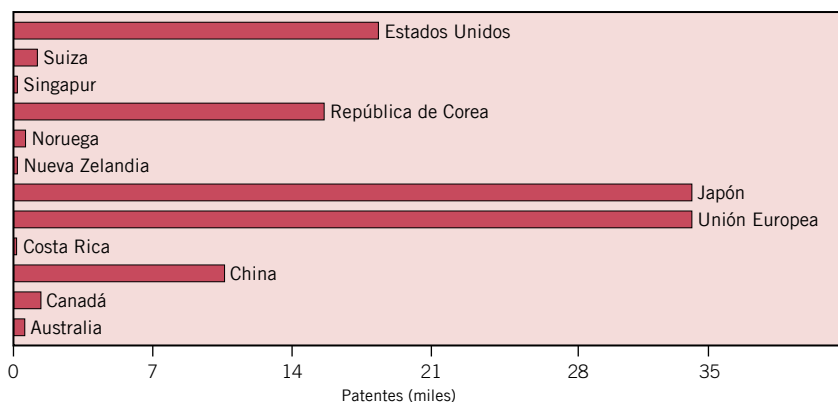
Reducir los niveles de protección sobre la tecnología verde permitiría a los países en vías de desarrollo acceder a tal tecnología y producir bienes que mejoren la eficiencia energética, promuevan la reducción de emisiones y todas las formas de contaminación y desperdicio, así como la generación de energía y recursos renovables, basados en sus propias capacidades y modernizando sus estructuras económicas. Por ejemplo, las disposiciones flexibles de la OMC en materia de protección a los derechos de propiedad intelectual para medicamentos contra el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el sida ha ayudado a aumentar el acceso a medicamentos antirretrovirales, lo que ha salvado numerosas vidas (t Hoen y otros, 2011). La OMC debería, por ende, eliminar o al menos disminuir significativamente el alcance y el grado de protección de la tecnología ambiental para los TRIPS. Y, más importante aún, los tratados regionales o bilaterales deben seguir la misma exención. Los gráficos 1 y 2 muestran que los países emergentes, con excepción de China, poseen pocas patentes ambientales y, por lo tanto, su protección no es una prioridad.

El Tratado sobre Bienes Ambientales (EGA)⁵, negociado en enero de 2015 en la OMC, tiene como propósito reducir el precio de mercado de los bienes ambientales mediante de la eliminación de tarifas y el establecimiento de normas estandarizadas. A pesar de que las reducciones arancelarias resultarían en un acceso más barato a esos productos, el tratado también llevaría probablemente a cierta consolidación del mercado de productos verdes, e incrementaría la participación en el mercado de los actores existentes que poseen un gran número de patentes y proyectos. Los países que aspiran a desarrollar su propia producción limpia restringirían innecesariamente su espacio de políticas si fueran a participar de las negociaciones del EGA, en la medida en que estas eliminarían los niveles tarifarios sobre los productos y, por consiguiente, su capacidad para proteger las industrias incipientes en esta área.

Otro ámbito de la OMC que incide en las políticas para una transición justa se refiere al contenido local y reglas de contratación, al igual que a los

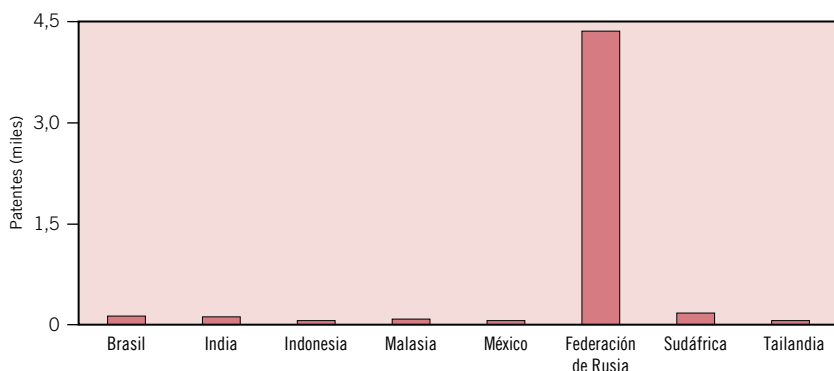
5. Australia, Canadá, China, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong (China), Japón, Noruega, Nueva Zelandia, República de Corea, Singapur, Suiza, Taipei Chino y la Unión Europea lanzaron en 2014 negociaciones plurilaterales para la liberalización de los bienes ambientales para una lista de 54 productos que fue compilada por el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Gráfico 1. Número de patentes de tecnología ambiental, países participantes en las negociaciones del EGA



Fuente: Base de datos estadísticos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).
Última actualización: junio de 2014.

Gráfico 2. Número de patentes de tecnología ambiental, países seleccionados no participantes de las negociaciones del EGA



Fuente: Base de datos estadísticos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).
Última actualización: junio de 2014.

subsidios, que pueden ser importantes herramientas para que los gobiernos provean los incentivos adecuados para obtener una producción más limpia. Su uso, sin embargo, se sujeta a reglas estrictas en la OMC y en los tratados bilaterales o regionales. Tales restricciones, por ejemplo sobre los subsidios, han limitado severamente su uso como parte de la política industrial y de los procesos de industrialización. Restricciones similares se aplicarían a la transición hacia una economía de bajo carbono en la que las subvenciones focalizadas desempeñarían un importante papel a la hora de estimular los cambios en los procesos y métodos de producción.

Hacer de la contratación local una prioridad tiene, de hecho, un gran potencial de reducción de emisiones. Cristea y otros (2011) señalan que aunque el transporte internacional corresponde a una pequeña fracción de

las emisiones generales, este representa la mayor parte de las emisiones relacionadas al comercio. Una vez comparados los datos, la investigación llega a la conclusión de que solo un cuarto de las posibles relocalizaciones de producción (que tendrían lugar a partir de los nuevos intercambios comerciales) reduciría emisiones, y que tales posibilidades se concentran en las áreas comerciales de agricultura y minería, pero no en la de bienes manufacturados. Es más, los autores llegan a la conclusión de que los tratados preferenciales y regionales benefician a países con regulación a escala geográfica y a países vecinos; no obstante, la liberalización comercial lleva el comercio hacia aliados distantes, lo que produce más emisiones. La tendencia actual del comercio y de los acuerdos comerciales, como el Acuerdo de Alianza Transpacífico (TPP) y el Acuerdo de Alianza Comercial y de Inversión Transatlántico (TTIP), favorece a las redes de producción internacionales que se aprovisionan con los múltiples aliados comerciales según el precio de la producción y el tiempo de entrega. Las redes internacionales de producción deben entregar un producto final barato, pero que a la vez sea más intensivo en energía, debido a las emisiones generadas en el transporte de las partes intermedias y del producto final.

Dado todo lo expuesto, es importante para la transición justa evaluar las consecuencias de los acuerdos comerciales que están en proceso de negociación, al igual que las disposiciones adoptadas en los tratados de comercio que restrinjan el espacio político para el programa de la transición justa.

Conclusiones

La transición justa no puede dejarse únicamente en manos de la iniciativa privada y de las fuerzas del mercado porque aplicar medidas en favor del clima no es necesariamente una inversión rentable ni con altos retornos. Reducir la intensidad de carbono de la economía mundial comportará nuevas regulaciones, incentivos y desincentivos fiscales y, en general, políticas para las cuales el espacio político es un requisito. Una conclusión importante a la que se puede llegar es que las políticas comerciales e industriales pueden ayudar a reducir la huella ecológica de la actividad económica e incrementar el uso de energía renovable, así como, históricamente, ese tipo de políticas ayudó a las empresas privadas y estatales a desarrollar los empleos existentes y crear una nueva forma de trabajo, sostenible y decente, con altos salarios y alta productividad. Se puede decir que un marco de políticas bien formuladas para una transformación estructural sostenible puede ayudar a los actores económicos a hacer uso de la tecnología existente, tanto para el consumo como para la producción de baja huella de carbono, y fomentar la creación de nueva tecnología para la transición hacia una economía más limpia y de mayor valor agregado. Mantener el espacio político es, por lo tanto, un requisito indispensable para las políticas de transformación estructural que

persigan la diversificación y modernización económica, asegurando a la vez la sostenibilidad ambiental.

La reestructuración inducida por el comercio, al igual que la transición justa hacia una economía de bajo carbono, generará ganadores y perdedores, en la medida en que los costos y beneficios del ajuste no son sufridos y disfrutados por los mismos grupos. En el caso de la apertura comercial, los ganadores tienden a ser las empresas competitivas y los trabajadores altamente cualificados, mientras que las empresas no competitivas y los trabajadores sin cualificación tendrán que cargar con los costos. En el caso de la transición justa, los sectores intensivos en carbono necesitan ser reemplazados por sectores de bajo carbón, muchos modelos de producción necesitan ser superados o reestructurados y el consumo tiene que volverse sostenible. Pese a todo ello, la emergencia de una nueva economía creará muchas oportunidades.

Contrariamente a la liberalización del comercio, que puede ser decidida cuando un gobierno considere que la economía en general es competitiva, la acción para una transición justa se necesita cuanto antes. Los gobiernos afrontan el reto de instituir medidas que permitan, faciliten y aceleren la transición. No podemos dejar de aprovechar la oportunidad de cambiar la economía mundial y el estilo de vida de la humanidad. Para ello, gobiernos y sociedades necesitan un nuevo marco de acción para que la transición sea alcanzada con justicia e igualdad, un marco que brinde a los más afectados por la transición un ingreso mínimo asegurado y nuevas oportunidades. Ante la necesidad de mantener el espacio político para una transformación estructural sostenible o verde, unas instituciones laborales y unos sistemas de protección social sólidos, junto a la inversión pública en educación e infraestructura, además de la investigación para la producción limpia, han probado ser medios efectivos para construir resiliencia, inclusión y nuevas oportunidades. Las evaluaciones de impacto, como vimos, son cruciales y el diálogo social tiene que estar en la base de la transición.

Referencias

- Altintzis Y. 2013. «Civil society engagement and linkages in EU trade policy», en T. Takács; A. Ott, y A. Dimopoulos (directores): *Linking trade and non-commercial interests: the EU as a global role model?*, Centre for the Law of EU External Relations, CLEER Working Papers 2013/4, Asser Institute, La Haya.
- Autor, D. H.; Dorn, D., y Hanson, G. 2011. *The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States*, MIT Working Paper, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts (Estados Unidos).
- Barenberg, M. 2009. *Sustaining workers' bargaining power in an age of globalization*, EPI Briefing Paper No. 246, Economic Policy Institute, Washington.
- Boone, J., y Van Ours, J. C. 2004. *Effective Active Labour Market Policies*, CEPR Discussion Paper núm. 4707, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Buffie, E. F. 2001. *Trade Policy in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido).

- Busser, E. 2011. «A new industrial policy growth paradigm for developing countries», en D. Coats (director de la publicación): *Exiting from the crisis: towards a model of more equitable and sustainable growth*, Instituto Sindical Europeo (ETUI), Bruselas, págs. 129-133.
- . 2007. «Why NAMA is a Trade Union Issue: Negotiations, Policy Implications and Trade Union Responses», *Labour, Capital and Society* (Halifax, Canadá, International Development Studies, Saint Mary's University), vol. 40, núm. 1-2.
- Cadot, O.; Carrère, C., y Strauss-Kahn, V. 2011. «Trade Diversification: Drivers and Impacts», en M. Jansen, R. Peters y J. M. Salazar-Xirinachs (directores): *Trade and employment: From myths to facts*. Ginebra, OIT.
- Casacuberta, C., y Gandelman, N. 2010. «Reallocation and adjustment in the manufacturing sector in Uruguay», en G. Porto y B. M. Hoekman (directores): *Trade adjustment costs in developing countries: Impacts, determinants and policy responses*. Washington, Banco Mundial, y Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Chang, H.-J. 2008. *Bad Samaritans: The myth of free trade and the secret history of capitalism*. Nueva York, Bloomsbury Press.
- . 2001. *Intellectual property rights and economic development: Historical lessons and emerging issues*, Intellectual Property Rights Series núm. 3, Third World Network, Penang (Malasia).
- Cristea, A.; Hummels, D.; Puzzello, L., y Avetisyan, M. 2011. *Trade and the Greenhouse Gas Emissions from International Freight Transport*, NBER Working Paper No. 17117, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Estados Unidos).
- Ebenstein, A.; Harrison, A.; McMillan, M., y Phillips, S. 2009. «Estimating the impact of trade and offshoring on American workers using the current population surveys», NBER Working Paper No. 15107, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Estados Unidos).
- Feenstra, R. C., y Hanson, G. H. 1999. «The Impact of Outsourcing and High Technology Capital on Wages: Estimates for the United States, 1979-1990», *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, Estados Unidos, Harvard University's Department of Economics), vol. 114, núm. 3, págs. 907-940.
- Friedman, J.; Mulder, N.; Faúndez, S.; Caldentey, E. P.; Yévenes, C; Velásquez, M.; Baizán, F., y Reinecke, G. 2011. «Openness, Wage Gaps and Unions in Chile: A Micro Econometric Analysis», OECD Trade Policy Working Papers, núm. 134, OCDE, París.
- Harrison, A. E., y McMillan, M. S. 2004. «The impact of overseas investment by US multinationals on wages and employment», documento presentado en la conferencia 2005 de la Allied Social Science Association (ASSA), Filadelfia (Estados Unidos).
- Industrial Global Union. 2013. «Towards Sustainable Industrial Policy», Discussion Paper, Ginebra, abril. Disponible en <www.industrial-union.org/sites/default/files/uploads/documents/Sustainability/a4_discussion_paper_en_web.pdf> [consulta: 20/03/15].
- IOS (Instituto Observatório Social). 2005. *Las desigualdades Norte/Sur y la geopolítica del desarrollo: Las negociaciones de NAMA y el impacto en América Latina y el Brasil*. São Paulo (Brasil).

- Jansen, M.; Peters, R., y Salazar-Xirinachs, J. M. 2011 «Introduction: Towards a coherent trade and employment policy», en M. Jansen, R. Peters y J. M. Salazar-Xirinachs (directores): *Trade and employment: From myths to facts*. Ginebra, OIT.
- Laird, S., y De Córdoba, S. F. (directores de la publicación). 2006. *Coping with Trade Reforms: A Developing-Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*. Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Linden, G.; Kraemer, K. L., y Dedrick, J. 2009. «Who captures value in a global innovation network? The case of Apple's iPod», *Communications of the ACM* (Association for Computing Machinery, ACM), vol. 52, núm. 3, págs. 140-144.
- Liu, R., y Treffer, D. 2011. «A Sorted Tale of Globalization: White Collar Jobs and the Rise of Service Offshoring», NBER Working Paper No. 17559, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Estados Unidos).
- McMillan, M., y Rodrik, D. 2011. «Globalization, Structural Change and Productivity Growth», NBER Working Paper No. 17143, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Estados Unidos).
- , y Verduzco, I. 2011. «New evidence on trade and employment: An overview», en M. Jansen, R. Peters y J. M. Salazar-Xirinachs (directores): *Trade and employment: From myths to facts*. Ginebra, OIT.
- Menezes Filho, N.A., y Muendler, M.A. 2007. «Labor reallocation in response to trade reform», CESifo Working Paper No. 1936, Center for Economic Studies, Munich (Alemania).
- Mitra, D., y Ranjan, P. 2011. «Social protection in labour markets exposed to external shocks», en M. Bacchetta y M. Jansen (directores): *Making globalization socially sustainable*. Ginebra, OMC.
- Muendler, M. A. 2010. «Trade reform, employment allocation and worker flows», en G. Porto y B. M. Hoekman (directores): *Trade adjustment costs in developing countries: Impacts, determinants and policy responses*, Washington, Banco Mundial, y Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Newfarmer, R., y Sztajerowska, M. 2012. «Trade and Employment in a Fast-Changing World», en D. Lippoldt (director): *Policy priorities for international trade and jobs*. París, OCDE.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2011. «Introduction: Towards a coherent trade and employment policy», en M. Jansen, R. Peters y J. M. Salazar-Xirinachs (directores): *Trade and employment: From myths to facts*. Ginebra, OIT.
- Polaski, S. 2006. *Winners and losers. Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- ; de Souza Ferreira, J. B.; Berg, J.; McDonald, S.; Thierfelder, K.; Willenbockel, D., y Zepeda, E. 2009. *Brazil in the global economy: measuring the gains from trade*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, y OIT, Ginebra.
- Public Citizen's Global Trade Watch. 2014. «NAFTA's 20-year legacy and the fate of the Trans-Pacific Partnership», Washington. Disponible en <www.citizen.org/documents/NAFTA-at-20.pdf> [consulta: 20/03/15].
- Reinert, E. S. 2008. *How rich countries got rich... and why poor countries stay poor*. Haryana (India), Anthem Press India.

- SACTWU (Southern African Clothing and Textile Workers' Union). 2013. *Overview of SACTWU activities*, 13.^{er} Congreso nacional del SACTWU. Disponible en <www.sactwu.org.za> [consulta: 20/03/15].
- . 2010. *Overview of SACTWU activities*, 11.º Congreso nacional del SACTWU. Disponible en <www.sactwu.org.za> [consulta: 20/03/15].
- Sinha, A. 2011. «Trade and the informal economy», en M. Jansen, R. Peters y J. M. Salazar-Xirinachs (directores): *Trade and employment: From myths to facts*. Ginebra, OIT.
- Sundaram, K. J., y Von Arnim, R. 2008. «Economic liberalization and constraints to development in Sub-Saharan Africa», DESA Working Paper No. 67, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York.
- 't Hoen, E.; Berger, J.; Calmy, A., y Moon, S. 2011. «Driving a decade of change: HIV/AIDS, patents and access to medicines for all», *Journal of the International AIDS Society* (Ginebra, International AIDS Society), vol. 14, núm. 15.
- UE (Unión Europea). 2011. «Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra», Documento 211/265/EU, *Diario Oficial de la Unión Europea* (14 de mayo de 2011), pág. L 127/6. Disponible en <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=ES>> [consulta: 20/03/15].
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2014. *Trade and Development Report 2014*. Ginebra, Naciones Unidas.
- VanGrasstek, C. 2011. «Employment and the political economy of trade: A structured review of the literature», OECD Trade Policy Working Papers, núm. 133, OCDE, París.
- Vlok, E. 2011. «Productivity ploy 'pays off' to create stability», *Mail & Guardian*. Publicado en línea el 4 de noviembre. Disponible en <<http://mg.co.za/article/2011-11-04-productivity-ploy-pays-off-to-create-stability>> [consulta: 20/03/15].
- . 2006. «The Textile and Clothing Industry in South Africa», en H. Jauch y R. Traub-Merz (directores): *The future of the textile and clothing industry in Sub-Saharan Africa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (Alemania).
- Vogt, J. 2014a. *Precarious work in the Asia Pacific Region: A 10 country study by the International Trade Union Confederation (ITUC) and ITUC Asia-Pacific*, Confederación Sindical Internacional (CSI) y CSI Asia-Pacífico. Disponible en <www.ituc-csi.org/IMG/pdf/report_2014__precarious_work_lr.pdf> [consultado el 20/03/15].
- . 2014b. «Trade and investment arrangements and labor rights», en L. Blecherr, N. Kaymar Stafford y G. C. Bellamy (directores): *Corporate responsibility for human rights impacts*, American Bar Association, Chicago (Estados Unidos), págs. 121-175.
- Xing, Y., y Detert, N. 2010. «How the iPhone widens the United States trade deficit with the People's Republic of China», ADBI Working Paper Series, núm. 257, Asian Development Bank Institute, Tokyo.

La evolución de la gobernanza de los riesgos industriales hacia una transición más justa

El caso de Dunkerque (Francia)

Antoine Le Blanc

Profesor, Université du Littoral Côte d'Opale (ULCO),
Dunkerque (Francia), laboratorio Territoires, villes,
environnement et société (TVES) (EA 4477)

Irénée Zwarterook

Grupo de investigación constituido por investigadores
de diversas disciplinas del laboratorio Territoires, villes,
environnement et société (TVES) (EA 4477),
Université de Lille (Francia)

Han colaborado en este artículo: Hervé Flanquart y Christophe Gibout
(sociólogos), Rachel Bavdek e Iratxe Calvo-Mendieta (economistas), Anne-Peggy
Hellequin y Nicolas Grembo (geógrafos), y Séverine Frère (politóloga)

En un territorio marcado por una historia y una identidad industriales tan fuertes como es el de Dunkerque, en el norte de Francia, el mantenimiento de la industria como fuente de empleo y de desarrollo económico, pero también como cultura, constituye una apuesta considerable en el actual contexto de crisis económica y de globalización. Tal mantenimiento de la industria no puede ser visto únicamente desde el punto de vista económico; se trata de apuntar a la sostenibilidad de un sistema en todos sus aspectos: económico, social, político, ambiental. Paradójicamente, esa sostenibilidad debe ser evolutiva, con el objetivo de tener en cuenta los cambios en el contexto mundial y local; se trata entonces de una transición efectiva planteada para el territorio analizado.

Este artículo presenta un punto de vista particular de esta transición, de esta búsqueda de la «sostenibilidad evolutiva»: la cuestión de los riesgos. En efecto, la gestión de los riesgos industriales (daños, contaminación, accidentes, escasez...) tiene un fuerte impacto no solo en el plano económico sino también en la salud y el bienestar de los residentes de la comunidad y, más en general, en toda la organización territorial local. Esto se debe a que, tradicionalmente, al menos en Francia, la gestión de los riesgos industriales ha constituido una suerte de dominio reservado de los industriales, en acuerdo con las administraciones locales. Tener en cuenta a los nuevos actores, con sus intereses, sus interrogantes, sus apuestas diferenciadas, modifica considerablemente las modalidades de gestión de los riesgos. Ahora bien, la concertación se ha vuelto obligatoria en Francia para las instalaciones industriales a la hora de definir su gestión de riesgos con la participación de los trabajadores y los habitantes, en particular de sus asociaciones, en el proceso de toma de decisiones y en la circulación de la información. La hipótesis de este artículo es que la concertación en materia de gestión de riesgos constituye un instrumento crucial para una transición más justa, y un factor esencial de sostenibilidad evolutiva para el territorio.

Este concepto de transición justa está en sintonía con la idea de resiliencia territorial¹. La evolución de las modalidades de gestión de los riesgos es sintomática de una modificación sostenible de la gobernanza local, que tiende hacia un modo de gobierno más abierto a una diversidad de actores y, en particular, de actores no institucionales (representantes de los vecinos, de los trabajadores, y de sus asociaciones), lo que significa más participación y negociación entre partes interesadas heterogéneas. Lo que entendemos aquí por una gobernanza más justa y más equitativa se basa en el principio subyacente de esa noción que subraya el desplazamiento de responsabilidades que se da entre el Estado, la sociedad civil y las fuerzas del mercado cuando nuevos

1. Nos basamos en la definición del término dada por Comfort, Boin, y Demchak (2010): «Resiliencia es la capacidad de un sistema social (por ejemplo, una organización, ciudad o sociedad) de adaptarse proactivamente y recuperarse de perturbaciones que son percibidas en el sistema como por fuera del rango de la normalidad y de las perturbaciones esperadas».

actores se asocian al proceso de decisión (Duran, 1998, y Le Galès, 1995). Esto remite, a nuestro entender, a las modalidades de gobierno que tienen en cuenta a los actores no institucionales ahora integrados oficialmente en el debate sobre los riesgos (desde la promulgación de la ley de 2003) y les destinan un lugar específico en la coestión de la capacidad de negociación y de decisión. Esta evolución es paralela al paso de una teoría de los riesgos fundada en una gestión planteada de arriba hacia abajo, jerárquica y poco transparente, hacia una estrategia de resiliencia más compleja, que apela a más flexibilidad y coordinación entre un número mayor de actores y de niveles de gestión.

Este cambio constituye una reacción de los territorios frente a una globalización que multiplica las dificultades y los actores, y necesita respuestas locales más rápidas y más flexibles. Los territorios y los modos de gobernanza deben adaptarse a esos cambios, efectuar una transición, pero preservando un sistema económico, una identidad y el bienestar de los habitantes, es decir, con justicia.

Los avances recientes registrados en la legislación y en las prácticas de gestión de los riesgos industriales² en Francia constituyen un punto de vista analítico particularmente interesante para comprender la mutación de los modos de gobernanza industrial y el paso de un sistema compartimentado y vulnerable a un sistema más abierto, teóricamente más duradero y menos frágil: teoría cuyos resultados efectivos están todavía por demostrarse, y es allí donde el caso de Dunkerque constituye un ejemplo notable.

Las nuevas condiciones de gestión de los riesgos industriales en Dunkerque

Repaso de la legislación y del contexto nacional

Desde la explosión de la planta química AZF en Toulouse el 21 de septiembre de 2001, en la legislación francesa en materia de gestión de riesgos industriales se produjo una pequeña revolución, lo mismo que en la toma de conciencia de esos riesgos y probablemente en la memoria colectiva a ese respecto (Halbwachs, 1976). La Ley Bachelot, del 30 de julio de 2003, consagra esos cambios y establece la obligación de la elaboración de Planes de Prevención de los Riesgos Tecnológicos (PPRT) para las instalaciones clasificadas como Seveso³, y de instancias de concertación denominadas Comités Locales de Información y de Concertación (CLIC), convertidas en 2013

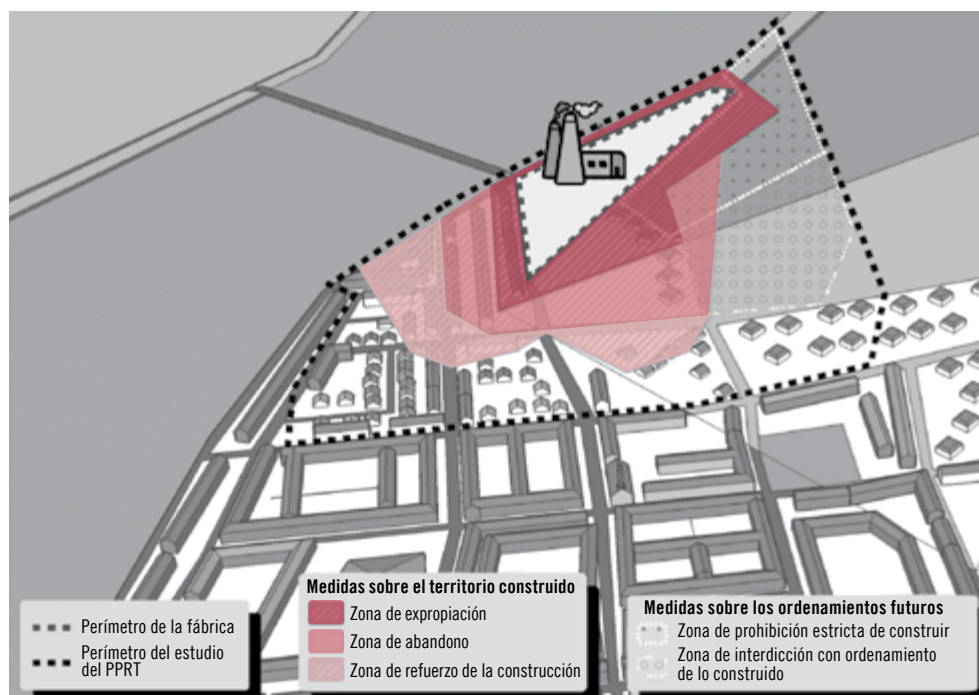
2. Por riesgos industriales entendemos el conjunto de fenómenos accidentales potenciales (sobrepresión, explosión, etc.) y crónicos (contaminaciones diversas). Los riesgos industriales en el territorio de Dunkerque, esencialmente situados en la petroquímica, son calculados por los industriales y la Dirección Regional competente (DREAL).

3. Las directivas europeas denominadas Seveso (que datan de 1982 y de 1996) se proponen extraer enseñanzas de la explosión de una fábrica química ocurrida en esa localidad del norte de Italia el 10 de julio de 1976.

en las Comisiones de Seguimiento de Instalaciones (CSS, por sus siglas en francés). Pese a las numerosas dificultades técnicas y políticas, los PPRT y los CLIC-CSS representan una evolución importante de las modalidades de gestión de los riesgos industriales y, en un plano más general, de las relaciones entre empresarios y vecinos.

En Francia las plantas industriales son clasificadas en función de su grado de peligrosidad, cada una respondiendo a un régimen jurídico propio que va de la declaración en la prefectura a la autorización tras los estudios de riesgo. Según la clasificación del establecimiento industrial, la ley establece por una parte la obligación para el industrial de identificar el conjunto de peligros que su empresa genera y por otra parte el principio del control de las actividades peligrosas que debe hacer la administración. De esta manera, devienen obligatorias tanto la elaboración de un plan de operación interna (POI) que estructure la puesta en marcha de sistemas de seguridad en el seno de la empresa como la organización de servicios de socorro de parte de los representantes del Estado y la activación de un plan particular de intervención (PPI) en caso de que el riesgo se extienda hacia el exterior de la fábrica. La normativa fija igualmente los umbrales de cantidad por producto y por lugar de trabajo (y por instalación desde la ley de 1976). Ese conjunto de

Gráfico 1. Modelo de esquema de medidas territoriales vinculadas al PPRT



Fuente: Ph. Chagnon, según la guía metodológica de los PPRT, ministère de l'Ecologie et du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD, 2007).

medidas es además complementado por el derecho a la información instaurado por la población, que obliga a los empresarios a comunicar los riesgos que produce su explotación industrial. Finalmente, la ley introduce ciertas restricciones en lo concerniente a los planes de ocupación de los suelos (POS) o a los planes locales de urbanismo (PLU) correspondientes, y preconiza la reducción del riesgo en su origen.

Tales medidas encuentran eco en los objetivos atribuidos al PPRT, que es ante todo un documento de urbanismo. Su función es la de imponer, según las particularidades del territorio, las distancias de seguridad que permiten la cohabitación sin riesgo entre las industrias clasificadas como Seveso «nivel alto» y las actividades profesionales o civiles que se encuentran en las cercanías. Su elaboración consiste en la definición de perímetros alrededor de un sitio industrial, elaborados sobre la base del conocimiento de los riesgos. De acuerdo a la probabilidad, intensidad y cinética de los riesgos identificados⁴, muchas zonas alrededor del sitio industrial son delimitadas y constituyen la cartografía de los riesgos tecnológicos. Las zonas que son consideradas más peligrosas dan lugar a tres tipos de medidas territoriales sobre las construcciones existentes: la expropiación, el aislamiento o el refuerzo de la edificación (véase el gráfico 1). El PPRT apunta también a prevenir los riesgos para las construcciones futuras, y puede imponer una prohibición estricta de construir o bien una restricción con algunas normativas (principio de prescripción).

Lo más novedoso es que estas medidas no son únicamente producto de reflexiones entre expertos. En efecto, el público, sobre todo los vecinos, participa desde 2001 en el debate sobre los riesgos industriales, permitiendo con esto «que se amplíe a las poblaciones que estaban ausentes» (Suraud, 2009); y la creación de los CLIC, en vista de la elaboración de los PPRT, les dará un peso institucional real. Los «actores tradicionales» de la gestión del riesgo deben entonces compartir esta tarea con los nuevos participantes: el público (vecinos y asociaciones) y los trabajadores de las plantas sujetas a riesgo⁵. De esta manera, a partir de los CLIC, se produce una apertura de la gestión de los riesgos que moviliza a «los interesados más allá de las fronteras habituales formadas por los servicios del Estado, los industriales y las colectividades locales» (Nonjon y otros, 2007, pág. 13).

Estos cambios modifican el funcionamiento de la gestión de los riesgos y las relaciones entre industriales y residentes de la comunidad.

4. Los riesgos, según su peligrosidad, son clasificados en una escala de siete niveles: débil, medio, medio +, fuerte, fuerte +, muy fuerte, y muy fuerte +.

5. La consulta a estos actores está, además, prevista por el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174), de la Organización Internacional del Trabajo. Disponible en <www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312319:NO> [consulta: 31/03/15]. En vigor desde 1997, este convenio está en proceso de ratificación por parte de Francia. Disponible en <www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/3eme_rapport_ESC.pdf> [consulta: 31/03/15].

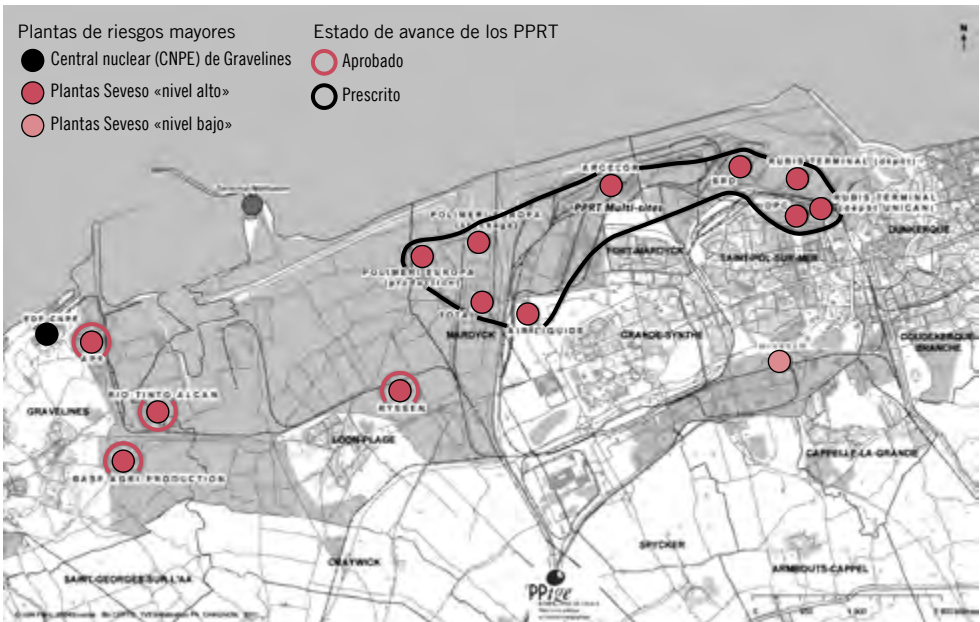
Planes de prevención y estructuras de concertación en Dunkerque

La aglomeración de Dunkerque, de aproximadamente 200 000 habitantes, es una zona industrial-portuaria que depende ampliamente del empleo industrial: cerca de 20 000 empleos directos en la industria, sobre un total de 85 000 empleos⁶, o sea, el 24 por ciento de los empleos, a los que convendría sumar los numerosos empleos indirectos en transportes, servicios, etc.

Los PPRT de Dunkerque

La zona industrial-portuaria (ZIP) de Dunkerque alberga trece plantas clasificadas como Seveso «nivel alto» (hay una decimocuarta en construcción, una terminal metanera), cercanas a la tercera central nuclear más importante del mundo (la primera de la Unión Europea), la Central Nuclear de Producción de Electricidad (CNPE) de Gravelines. En este espacio restringido están en marcha cinco PPRT: cuatro PPRT llamados sencillos (BASF

Gráfico 2. Las plantas SEVESO de la zona industrial portuaria de Dunkerque



Fuente: Grembo y otros, 2013.

6. Comunidad urbana de Dunkerque, 2010. El puerto de Dunkerque emplea directamente a 400 personas. <www.agur-dunkerque.org/ressources/Lists/Publications/Attachments/250/Cles2013_2014_bdef.pdf> [consulta: 31/03/15]. Estas cifras no tienen en cuenta los empleos en la construcción (5600 empleos).

Agri-Production, Rio Tinto Alcan, Ryssen Alcools, y Total-APF) y un PPRT llamado multiplantas, que agrupa a nueve establecimientos clasificados Seveso II «nivel alto» (véase el gráfico 2).

El PPRT multiplantas (aprobado el 20 de febrero de 2009) fue postergado durante un largo período. De hecho, la empresa Total –que tuvo el destino de su planta (Refinería de Flandes) más que incierto durante casi dos años, entre las fases de interrupción de la actividad y de procesos judiciales– suspendió durante largo tiempo la aplicación de los procedimientos. El PPRT multiplantas encuentra dificultades, además, por el hecho de agrupar a nueve plantas industriales y a cinco comunas. La reunión de actores de intereses divergentes multiplica la probabilidad de desacuerdos, que se suma a la cercanía de espacios urbanos (principalmente de zonas residenciales), que hacen que la aplicación de este PPRT sea, en efecto, compleja.

Son muchas las dificultades ya sean humanas, de tipo edilicio o en el campo económico comprendidas en las zonas de riesgo, además de comportar apuestas financieras considerables (financiación de medidas de prevención y pérdidas si una parte de la comuna está comprendida en las zonas de riesgo). Se han aplicado numerosas medidas de reducción de riesgos en el origen, no sin dejar de levantar interrogantes, sobre todo entre los miembros de las asociaciones de residentes, acerca de la posibilidad de reducir rápidamente, y a veces de forma significativa, las zonas de riesgo.

Funcionamiento del CLIC de Dunkerque

En Dunkerque el CLIC fue creado el 19 octubre de 2006⁷. Contrariando a la legislación, que prescribe la creación de un comité por cada planta industrial, quedó convenido entre los actores locales, tras la autorización del Ministerio del Medio Ambiente, que, dado el contexto local de fuerte densidad industrial, un solo CLIC sería creado para el conjunto de las explotaciones de la zona industrial-portuaria de Dunkerque. Este CLIC fue inicialmente pensado como «de geometría variable», distinguiendo las zonas al oeste y al este del territorio de Dunkerque para corresponder mejor a la legislación y respetar la cuota de 30 miembros, pero rápidamente, sobre todo desde que los PPRT empezaron a ser obligatorios, todas las partes interesadas pasaron a participar de las reuniones del CLIC. Eso dio lugar a asambleas más cercanas a los 70 participantes que a los 30 requeridos por la normativa nacional. Esta situación llevó a un debate sobre la creación de un comité de enlace, con la misión de preparar las reuniones del CLIC (es decir, elaborar el orden del

7. Esta estructura de concertación se suma a otras estructuras anteriores de concertación locales: el Secretariado Permanente para la Prevención de Contaminaciones Industriales (SPPPI, por sus siglas en francés) y la Comisión Local de Información (CLI) de la central nuclear.

día), analizar los trabajos y servir de puente entre los distintos grupos⁸. El comité de enlace fue creado durante la segunda reunión del CLIC, del 10 de julio de 2007, con la misión primera de elaborar un reglamento interno (Frère y otros, 2012). Se reconoce en este desarrollo marcado por contradicciones el establecimiento de un proceso transaccional (Rémy, Voyé y Servais, 1978), que organiza una forma de debate en el espacio público (Gibout, 2006) y replantea los retos de la adaptación de la legislación nacional al contexto local. En efecto, si la creación del comité tiene como objetivo simplificar los debates, hace falta subrayar que esa estructura trasciende el marco de la ley de 30 de julio de 2003.

Las dificultades de implementar los PPRT de Dunkerque

Numerosas razones de diferentes órdenes explican las dificultades de aplicar los PPRT en Francia. En Dunkerque la situación es particular. Por supuesto que encontramos algunos obstáculos similares a los de otros casos franceses: dificultades de orden metodológico para los estudios de peligrosidad, limitaciones financieras, cambios económicos, cambios legislativos, etc. Pero el contexto en este territorio trae también limitaciones específicas y modalidades de resolución de problemas igualmente propias de la región.

Las insuficiencias de la concertación

Ausencia de capacidad de tomar decisiones

Una crítica importante dirigida a las estructuras de concertación atañe a su falta de capacidad de tomar decisiones, lo que atenúa sus repercusiones. De hecho, los CLIC-CSS tienen un papel esencialmente consultivo, y menor entre los personas y organismos asociados (POA). Eso lleva a los interlocutores a preguntarse sobre el alcance efectivo de su participación y sobre su repercusión global en las estructuras.

Asimetrías informativas y desigualdades entre actores de la concertación

El proceso de elaboración de un PPRT es conducido por entidades estatales, que son responsables de la realización, por encima de cualquier concertación, de los mapas de riesgos y dificultades. Esta fase técnica es entonces dominada por los expertos, y su resultado, por el efecto mecánico de sumisión a una doxa (Bourdieu, 1979, pág. 546, y Pinto, 1991), es impuesto por la elite a las masas, con la intención de no ser cuestionado posteriormente por los

8. Reunión inaugural del CLIC de 21 de diciembre de 2006, y el CLIC de 6 de abril de 2007.

diferentes actores. De este modo, se crea una brecha entre el agrupamiento de «administradores» (junto con el de los operadores, que elaboran los primeros estudios de riesgo) y el resto de los actores.

Por otra parte, la tecnicidad de los debates es luego utilizada de forma estratégica, sobre todo por parte de los operadores y de los servicios públicos, con el objetivo de evitar confrontaciones con los otros grupos, en particular con los representantes de los residentes. Estos últimos intentan reducir tal asimetría de información con exigencias metodológicas que faciliten el equilibrio de los medios de acción de los diferentes grupos. Es así que a menudo las asociaciones demandan presidencias rotativas, la elaboración conjunta de los órdenes del día de las reuniones, la redacción de un reglamento interno que explicita las posibilidades de acción de los miembros o incluso la asignación de un presupuesto específico para el CLIC que permitiera contratar estudios complementarios, reembolsar las expensas de los miembros voluntarios o favorecer la comunicación frente al gran público (FNE, 2009).

Otra asimetría se vincula a la existencia de una relación jerárquica entre ciertos miembros de la asamblea. Los representantes de los trabajadores sufren la restricción adicional de ser confrontados a sus superiores jerárquicos en un escenario externo a la empresa. Quedan entonces, en general, más en segundo plano y no se sienten siempre competentes para intervenir en el marco formal de los CLIC (aunque este es menos el caso de los representantes sindicales, más habituados a la negociación y a construir compromisos). Esto se traduce luego en una participación más débil de los representantes de los trabajadores y en tomas de posiciones más bien convergentes con las de los empleadores.

Estas asimetrías favorecen un juego de presión de ciertos actores que disponen de recursos y de poder sobre otros menos favorecidos.

Un diálogo e intercambios insuficientes

Participar y dar vida a un dispositivo como el CLIC exige una gran disponibilidad. Es necesario preparar debidamente las reuniones, estar disponible el día concertado y asegurar también su continuidad (difusión de la información a las personas interesadas, análisis de los debates...). Todos los miembros del CLIC confiesan que les falta tiempo para dedicarse al comité, en particular los representantes voluntarios de los vecinos que poseen una actividad asalariada externa.

Además, durante las reuniones es poco el tiempo consagrado efectivamente al debate, lo que hace aparecer cierta frustración y entraña, contrariamente al propósito inicial, una yuxtaposición de puntos de vista más que de compromisos.

Los límites establecidos para los debates, es decir, la cuestión de los riesgos accidentales, constituye una fuente de constreñimiento para muchos de los participantes (sobre todo miembros electos y vecinos), para quienes los centros de interés van bastante más allá de la temática y apuntan más

globalmente a los daños crónicos, la calidad de vida, el desarrollo local, etc. La restricción de temas del debate (recordada sistemáticamente por los servicios públicos durante las discusiones) contribuye al desinterés, a la pasividad o a una «forma de astenia», encontrada, por otra parte, con frecuencia en la vida asociativa y en la vida pública local (Gibout, 2006, págs. 192-197, y Neveu, 2000), y a la deserción de ciertos actores, aunque fueran voluntarios y decididos a comprometerse en la vida democrática local (Bertho y Sintomer, 1996). Esta restricción temática otorga implícitamente el control de las reuniones a los representantes del gobierno y a los empleadores.

Una situación local específica

Los ajustes locales a la legislación

Muchos ajustes locales fueron efectuados en la elaboración de los PPRT de la zona industrial-portuaria (ZIP) de Dunkerque.

La creación de un PPRT multiplantas ha complicado considerablemente la lectura de los problemas y de las posibles soluciones. Esa complejidad contribuyó a la retirada de ciertos actores –menos preocupados que otros en ciertos momentos por los intercambios y las zonas puestas en consideración– y a la lentitud del progreso del dispositivo (y el subsecuente cansancio de algunos participantes). Esta opción, prevista por la legislación, de un PPRT multiplantas ha asimismo extendido los debates y aumentado el número de actores presentes (que pasaron de 30 a 70). Ello altera considerablemente la calidad de la participación en la medida en que hay una concurrencia incrementada para el uso de la palabra a lo largo de las reuniones; como ciertas intervenciones (las Direcciones Regionales del Medioambiente, la Planificación y la Vivienda (DREAL) o la Dirección Departamental de los Territorios y del Mar (DDTM), por ejemplo) son obligatorias, la restricción primero se hace a expensas de los más pequeños, que son los representantes de las asociaciones y de los trabajadores, cuyas intervenciones pueden ser sujetas a cupos o relegadas a los momentos no estratégicos de las reuniones. Es más, ello condujo a algunos arreglos y enmiendas de la ley mediante la creación del comité de enlace, que engendró un sentimiento de desposesión por parte de muchos actores y a una sospecha de negociación previa, en el seno del comité, a espaldas de algunos miembros del CLIC.

Esta adaptación revela, por un lado, una plasticidad social interesante respecto a la regla (capacidad local de entender la norma y adaptarla) y, por el otro, un posible juego de actores en la elección de los miembros del comité de enlace, apuntando al entendimiento rápido entre los participantes (con la limitación de la representación de los grupos de vecinos y trabajadores). Más allá de la «trampa de la inscripción», bastante frecuente en los procedimientos de concertación y de participación (Rudolf, 2003), se trata también de actores que están acostumbrados a hablar en público y que conocen las

«reglas», o al menos los «códigos» de la discusión contradictoria en situación de concertación (representantes sindicales y de asociaciones nacionales). Veremos luego que son los representantes de las colectividades locales, de los industriales y de los administradores descentralizados del Estado los que tienen la iniciativa en esta forma de regulación (Bourdin, 2000).

Nuestro análisis de las intervenciones efectivas de todos los miembros del CLIC de Dunkerque no condice con la idea de concertación equitativa. En efecto, un análisis detallado de las actas de reunión, al igual que la observación de las reuniones, nos han permitido constatar que de las 70 personas presentes solo una decena –los mismos de siempre– toman la palabra (Frère y otros, 2010; Chambon, Gibout y Zwarterook, 2011). El silencio de los demás, su incapacidad técnica (limitaciones temporales y espaciales que los hacen invisibles o inaudibles en el recinto de reunión) o práctica (ausencia de dominio de los códigos formales y culturales para solicitar y tomar la palabra en el seno de los colectivos) de tomar la palabra, todo eso fortalece el sentimiento de una concertación truncada y de una recurrente confiscación de la palabra por parte de un número reducido de actores. Como dijo un delegado sindical: «Hemos aprendido desde hace mucho que, sin la correlación de fuerzas, se hace difícil ser tenido en cuenta, y este no es precisamente el tipo de ambiente donde podemos ampliar nuestra correlación de fuerzas [...]. Pero nos permite, aun así, tener acceso a las informaciones, e incluso establecer un intercambio».

Los vecinos poco comprometidos

El riesgo industrial no es considerado por los habitantes de Dunkerque como una prioridad (véase el cuadro 1). De hecho, la historia y el contexto socioeconómico del territorio permiten a los residentes locales pensar que son tributarios de la implantación local de grandes empresas siderúrgicas y petroquímicas. Asumen con bastante facilidad la idea de que la salvaguardia del empleo local se paga, en parte, con la aceptación de la cercanía de las empresas industriales que son fuentes de peligro.

Cuadro 1. Las fábricas vistas por los habitantes de la aglomeración de Dunkerque (porcentajes)

Las fábricas de Dunkerque	Citado en 1°	Citado en 2°	Citado en 3°	Citado en 4°	Citado en 5°	Frecuencia acumulada
son nocivas para la salud	39	15	10	6	2	72
son fuentes de empleo	30	16	12	7	4	69
son nocivas para el ambiente	7	30	18	6	3	64
presentan importantes riesgos de accidentes	8	11	13	9	7	48
son vitales para la economía y generan riqueza	9	15	11	8	3	46
arruinan el paisaje	3	7	10	9	6	35
transmiten una mala imagen de la región	2	2	6	10	6	26
forman parte del patrimonio	1	2	5	3	2	13

Fuente: Beaurain y otros, 2009.

Ese peligro, además, no es identificado por los habitantes como el principal inconveniente de esa vecindad. Como muestra la encuesta realizada entre los habitantes del pueblo de Mardyck en la primavera de 2006 (Flanquart, Hellequin y Vallet, 2007), quienes viven cerca de fábricas se preocupan mucho más en materia de perturbación de su entorno con las molestias cotidianas que con los riesgos. De esta forma, se relacionan más intensamente con su entorno, o están listos para movilizarse cuando se trata de protestar contra la caída de hollines, la presencia de olores desagradables, etc., que cuando son invitados a reflexionar sobre los riesgos de explosión, las emanaciones masivas de contaminantes al aire, etc. Las molestias, como la propia palabra lo indica, alteran el aspecto confortable de la vida de los habitantes en su cotidiano, mientras que el riesgo no es percibido más que como una probabilidad, que permanece abstracta para todos los que no se han confrontado directamente con un accidente industrial.

Conclusión intermedia

La industria de Dunkerque es por cierto contaminante y peligrosa, pero se inscribe desde larga data en una red de estructuras de concertación (el Secretariado Permanente para la Prevención de la Contaminación Industrial (SPPPI) y sus diferentes comisiones, como los Comités Locales de Información y de Concertación (CLIC), los Comités de Seguimiento de los Sitios (CSS) y otras) que permiten reducir los riesgos y las molestias generados por las industrias, preservando además los empleos, directos e indirectos:

Porque está en nuestra cultura, aquí, en Dunkerque. Tenemos una concertación que ha sido desarrollada siempre por sus diferentes instancias, que son las comisiones locales de información para la industria nuclear, las comisiones de vigilancia para las otras industrias, que no son más que las Instalaciones Clasificadas para la Protección Ambiental (ICPE).

(exconcejal municipal delegado para temas ambientales
y de riesgos mayores en una comuna de la aglomeración)

El sistema de Dunkerque marcha bien, aunque haya asociados que a veces digan lo contrario... Nosotros aceptamos a la industria con la condición de que ella proteja al medio ambiente. [...] Pero al final, globalmente, estoy bastante satisfecho con lo que pasa. Y no estoy seguro de que todo marche bien en otras partes. Sin embargo, tenemos un problema, ya que existen ¡13 Seveso!

(vicealcalde de la ciudad y vicepresidente de
la comunidad urbana, miembro del CLIC)

El CLIC-CSS y la implementación de los PPRT se inscriben en esta dinámica, profundizándola. Así, pese a las dificultades, es una transición efectiva la que

opera en Dunkerque, en materia de gestión de los riesgos industriales y, más generalmente, de gobernanza local. Aunque sutil, la concertación ha sido instalada y, lenta pero progresivamente, modifica la cultura relacionada con la capacidad de tomar decisiones y, por ende, el sistema local de gestión de los riesgos. ¿Pero son convincentes los resultados? ¿Y la dirección tomada es la de una gobernanza más justa y equitativa en el lugar del debate y la toma de decisión?

La transición hacia una gobernanza de los riesgos más justa

Las nuevas modalidades de gestión de los riesgos tropiezan con dificultades concretas, pero se van implementando progresivamente en el territorio de Dunkerque, a veces apoyándose en esquemas de informalidad, menos rígidos que el marco formal, al igual que en una cultura local de concertación.

La búsqueda de una conciliación entre objetivos parcialmente contradictorios

Encontramos en el centro de los debates sobre la evolución de la gobernanza de los riesgos tres grandes cuestiones: el desempeño económico, el desarrollo del territorio, y el bienestar y la seguridad de los vecinos. El avance hacia una gobernanza más justa, con la integración de nuevos actores al debate, procede de un desplazamiento progresivo en la jerarquización de estos temas.

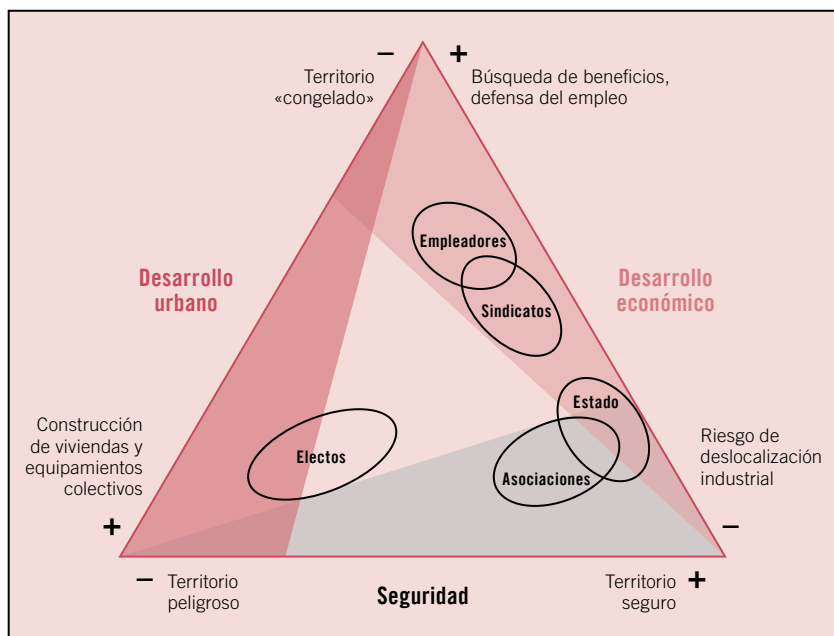
Según nuestras investigaciones, en Dunkerque el objetivo que predomina sobre los demás es el del desarrollo económico. Las razones invocadas son la defensa del empleo, el desarrollo del territorio, el mantenimiento local de las actividades no peligrosas, y otras. Pero el argumento de más peso entre todos es la idea de que el costo de la deslocalización de una fábrica que pagarían las colectividades locales y los industriales, en caso de expropiación o de abandono, resulta una aberración. La ley prevé efectivamente que si una instalación se encuentra en una zona de expropiación o de abandono, el rescate de la actividad debe quedar a cargo de un convenio de financiamiento tripartito entre el industrial en el origen del riesgo, la colectividad local y el Estado. No obstante, nada obliga al empresario expropiado o que ha hecho uso de su derecho de abandono a reinstalarse en el mismo territorio, de allí la expresión deslocalización empleada por un expresidente del CLIC. Además, los propios representantes de las industrias Seveso no titubean a la hora de hacer alusión a la carga económica que recae sobre ellos, a causa de la reglamentación PPRT, cuando toma proporciones muy importantes. Entonces, se teje todo un juego alrededor de la clasificación de los territorios como zonas de abandono o de la obligación de realizar obras. Las obras no pueden exceder el 10 por ciento del valor de mercado del bien, un cálculo que se hace entre los diferentes

financiadores (Estado, colectividad, representantes de las industrias Seveso) con el objetivo de encontrar la solución más ventajosa.

Estas dificultades se observan en el transcurso de la concertación, en las negociaciones formales e informales y en la toma de decisiones, tanto con los actores tradicionales como con los representantes de los grupos de trabajadores y de vecinos (véase el gráfico 3). Para estos últimos, estas cuestiones se manifiestan tanto en algunas de sus intervenciones como en sus no intervenciones: ciertos silencios y ausencias de oposición favorecen la defensa de las cuestiones socioeconómicas en detrimento de la protección de la población, por ejemplo (Grembo y otros, 2013). Las asociaciones que forman parte del agrupamiento de vecinos conocen el apego de la población respecto a la actividad industrial, que representa numerosos empleos. Para no crear rupturas con los habitantes de la comunidad urbana de Dunkerque y mantenerse en armonía con estos, en razón de una «base militante [...] muy frágil», las asociaciones, al defender el medio ambiente, defienden igualmente los empleos industriales (Frère y otros, 2012).

Sin embargo, aunque las cuestiones socioeconómicas y del desarrollo del territorio de Dunkerque conservan su lugar predominante entre las preocupaciones de los actores locales, la seguridad y el bienestar de los habitantes se han vuelto un objetivo real gracias a la práctica de la concertación.

Gráfico 3. Diagrama ternario: los cinco tipos de actores y sus posiciones en relación a los tres objetivos



Fuente: Frère y otros, 2012.

La informalidad como espacio de decisión

Nuestras investigaciones ponen en evidencia una desconfianza de los actores político administrativos respecto al trabajo con el público y los trabajadores, frente al que desarrollan estrategias para conservar un control sobre la gestión del riesgo. Esto es especialmente claro en el tratamiento de expedientes en litigio vinculados a la elaboración de los PPRT.

Los industriales y la administración de las instalaciones clasificadas han tejido, durante muchos años, relaciones privilegiadas que permitieron una co-gestión de los problemas vinculados a los riesgos industriales. En lo concerniente a los industriales y los funcionarios de la DREAL (ex DRIRE), Laure Bonnaud (2005) habla de las relaciones de confianza entre técnicos. Esta constatación es apoyada por Emmanuel Martinais (2010), que subraya el trabajo en binomio de estos actores, sobre todo frente a los actores exteriores (Le Blanc y Zwarterook, 2013). Esta relación constituye la base de la cultura de la negociación, con una suerte de alianza desarrollada por parte de los empresarios y los funcionarios de la DREAL (según un responsable del servicio «Salud, Medio Ambiente y Seguridad» de una de las 13 plantas Seveso calificadas «nivel alto» de Dunkerque). Una parte de las negociaciones toma entonces un rumbo más informal, y las correlaciones de fuerzas se encuentran desequilibradas. No obstante, esas lógicas informales permiten crear espacios para el uso de la palabra diferentes que ocasionan a veces avances reales hacia la consideración de las voluntades de los diferentes actores; son lógicas que constituyen un tipo de instrumento, menos encasillado, más flexible, de transición justa.

De la formalidad de la concertación...

Durante las reuniones, la concertación es enmarcada –léase limitada– por dos actores principales, que son el presidente del CLIC y un responsable de la DREAL. Ellos supervisan la preparación de las reuniones: el representante de la DREAL lo hace en la medida en que interviene (preparación y presentación de expedientes), pero también lo hace indirectamente por intermedio del secretario del SPPPI, que es un funcionario en comisión de la DREAL; y el presidente del CLIC, por su función. Durante las reuniones, ese control se ejerce por medio de la regulación de la toma de la palabra, que ellos se encargan de organizar y repartir, lo que les permite encaminar las discusiones, temas y áreas en cuestión. La DREAL, que aporta su experiencia técnica y reglamentaria, intervendrá, a la vez, en la presentación de los expedientes y cuando responde a los problemas planteados o a las preguntas hechas por los demás miembros: dejando muy poca apertura posible al debate.

En lo que atañe al presidente del CLIC, le tocará, durante las reuniones del CLIC y del comité de enlace, otorgar la palabra, negarla, decidir la duración del tiempo consagrado a los temas en tratamiento, tomar las decisiones sin que su autoridad sea puesta en cuestión: es el director de orquesta. La

influencia del presidente se observa igualmente en las reuniones de los POA, aunque presididas por un representante de la subprefectura. Sus intervenciones son importantes y organizan y enmarcan las discusiones.

De esta manera, la concertación resulta muy acotada, y los actores político-administrativos, por su experiencia en la gestión de riesgo y por la antigüedad de su trabajo común, conservan cierta influencia sobre la concertación. Es particularmente evidente a lo largo de todo el proceso de elaboración de los PPRT, un proceso que a menudo eluden mediante reuniones o intercambios informales.

... a una informalidad contestada pero productiva

Nuestras investigaciones han evidenciado el peso creciente de cierta informalidad en torno a la concertación, tanto para los encuentros y discusiones que tienen lugar fuera de las estructuras formales como en el seno de estructuras formalizadas pero menos obligatorias, tales como el comité de enlace. Las reuniones de los POA y del comité de enlace son en la práctica privilegiadas en las reuniones del CLIC para tratar de los PPRT complejos. Ahora bien, en esas reuniones, la equidad entre los grupos ha desaparecido, no existe la obligación de publicación de actas, y la concertación funciona en grupos más pequeños. Cabe recordar que el comité de enlace fue creado para preparar la organización de las reuniones del CLIC con el objetivo de facilitar el desarrollo de estas, y no de reemplazarlas. Esto aparece de forma más significativa cuando, por ejemplo, la DREAL propone, durante la fase de elaboración del PPRT multiplantas, apoyarse en el comité de enlace para definir una estrategia de orientación concerniente a los objetivos urbanos, industriales y de transporte de la localidad de Mardyck. A pesar de todo, debemos observar que ese modo de funcionamiento es productivo, ya que fue a partir de la implementación de las reuniones del comité de enlace cuando la elaboración de los PPRT conoció una aceleración, y que se pudieron encontrar soluciones para los problemas que se encontraban estancados en las reuniones del CLIC.

Tímidos avances en la participación atestiguan la evolución hacia una gobernanza más justa

La especialización de las estructuras como garantía de eficacia

En el curso de las encuestas realizadas sobre la concertación fueron muchos los entrevistados que destacaron, cuando se les preguntó acerca de las misiones impartidas en las estructuras de información y de concertación, la existencia de una división del trabajo entre las diversas estructuras de concertación en Dunkerque. Así, el SPPPI, generalmente presentado como una estructura flexible e informal, es considerado como el más adaptado para responder a las

preocupaciones locales de los vecinos y para encargarse de las cuestiones de cohabitación entre industrias y vecinos. El CLIC, estructura más rígida y más formal, es visto como más adecuado para reunir una pluralidad de partes interesadas y para establecer un diálogo sobre los riesgos industriales. La especialización funcional es percibida como una garantía de eficacia. Como ha dicho un delegado sindical miembro del grupo de los trabajadores del CLIC y del SPPPI:

En el CLIC existe una noción de voto, que todavía no ha producido sus efectos, pero que no existe en el SPPPI. Hay una noción de colectivos, estructurados de forma idéntica. Hay una noción de equilibrio de la gobernanza, si se me permite expresarme así porque es un término que está de moda. Y hay una noción de derecho de voto. Bueno, no encontramos todo eso en el SPPPI.

La fuerza de la costumbre y del conocimiento mutuo

Una forma de costumbre de la concertación en Dunkerque y el carácter rutinario de las estructuras (en el sentido de que descansan sobre rutinas rígidas de funcionamiento) se perciben como generadores de muchas contrapartidas más o menos ventajosas.

Primera contrapartida observada: la sistematización de la rutina de los intercambios permite desarrollar las formas de conocimiento mutuo que favorecen el buen funcionamiento de las estructuras de información y de concertación. Varios entrevistados aludieron, de forma más o menos directa, a la sensación positiva de pertenencia que experimentaban al formar parte de las reuniones del SPPPI, de la CLI o del CLIC. Las estructuras de información y de concertación promueven el encuentro de actores que, de alguna manera, han aprendido a conocerse y a tejer relaciones de confianza. Ese sentimiento alienta a los que tienen menos experiencia de hablar en público para decidirse a tomar la palabra.

Segunda contrapartida a la sistematización de la rutina de los intercambios: la antigüedad de las estructuras es un punto ampliamente apreciado. Esta permite sobre todo hacer frente a las discontinuidades ligadas a la fuerte tasa de rotación de los representantes de los empleadores e instituir un diálogo perenne por estar anclado en el tiempo, más que encarnado por las personas. La antigüedad de la estructura va a contribuir entonces a estabilizar lo que es percibido por los actores como un impulso compartido, una dinámica de acción común.

Un juego de actores esperado y conocido por todos

La concentración de *permanentes* en el seno de las instancias de concertación crea una especie de endogamia. De esta, y del conocimiento mutuo que le es propio, se deriva un mejor planteamiento de los problemas territoriales, pero

también una facilidad de lectura del juego de actores que permite ganar en rapidez y eficacia en la distribución del uso de la palabra y de las argumentaciones. La mayor parte de los participantes llega a las reuniones de las estructuras de concertación con un conocimiento de la red de actores locales y de su estrategia.

La integración del público a estas estructuras de concertación representa un avance indudable. Ello permite introducir en la concertación los puntos de vista, planteamientos, necesidades e intereses del público, o, mejor dicho, del mundo asociativo mayoritariamente presente en el colectivo «vecinos». Por otra parte, el encuentro cara a cara entre los agrupamientos de trabajadores y los operadores empresariales permite una visión más completa del establecimiento industrial clasificado Seveso, en lo que se refiere al funcionamiento y la gestión del riesgo de esa planta.

La confianza y el conocimiento mutuo mejoran la concertación y reducen las sospechas y otros sentimientos de recelo, que eran provocados por la no consideración de las preocupaciones de ciertos actores. Esto facilita la aceptabilidad de las estrategias de orientación y de las decisiones tomadas concernientes a los PPRT. Así, la equidad de la concertación y de la toma de decisiones está lejos de ser alcanzada, pero los actores poseen niveles de información y participación cada vez más similares.

*La informalidad abre el camino a la toma
de decisiones pero sacrifica algunos
fundamentos del debate*

Los estudios de caso realizados en el marco de nuestras investigaciones muestran que cuando la decisión tomada de manera informal es presentada durante una reunión CLIC o POA es aceptada sin reivindicación ni protesta. La ausencia de contestación no permite introducir un debate contradictorio entre los miembros del CLIC o de los POA, y por lo tanto de poner en consideración todos los aspectos y la problemática de la gestión del riesgo. Se da una desposesión voluntariamente consentida de los miembros de las estructuras de concertación en provecho de los actores político-administrativos. Por esa razón, M. Nonjon y otros (2007) hablan del CLIC como «un dispositivo de acompañamiento de la política de prevención de riesgos industriales» en el que la dimensión de concertación no está presente salvo que la ley lo demande.

Si ese funcionamiento plantea numerosas preguntas, no es menos cierto que ha proporcionado una cantidad de resultados en materia de gestión efectiva de los riesgos, dado que se han tomado decisiones, los riesgos calculados son más o menos tenidos en cuenta en esas decisiones, los procedimientos de los PPRT avanzan, y las poblaciones locales son (teóricamente) informadas por la difusión de las actas del CLIC una vez que las decisiones fueron validadas.

Pese a las insuficiencias, una dinámica de gobernanza más equitativa y un territorio con mayor resiliencia: el despuntar de la transición justa

Las evoluciones de la concertación y de la gestión de los riesgos tienden hacia un sistema más participativo, menos jerárquico, menos complejo y más flexible, vale decir, hacia una estrategia de gestión de los riesgos fundada sobre la resiliencia, por oposición a una modalidad de gestión tecnocrática e impuesta de arriba hacia abajo que era practicada con anterioridad. El ángulo de análisis de la resiliencia territorial permite comprender mejor las claves de las mutaciones y verificar si el sistema evoluciona hacia una gobernanza más equitativa, que tenga más en cuenta la diversidad de cuestiones, de expectativas, de intereses.

Hacia una gobernanza más justa de los riesgos industriales: una estrategia de resiliencia

Un concepto que designa una gestión sistemática del riesgo, vinculada a la participación y la concertación

La resiliencia consiste en reflexionar no en términos de prevención de la catástrofe, sino de un objetivo de sostenibilidad del sistema, una forma de pensar tan diferente del enfoque convencional de los riesgos a partir de la vulnerabilidad (Turner y otros, 2003, y Dauphiné y Provitolo, 2007). La resiliencia debe ser vista como un tipo de estrategia operativa de gestión de los riesgos.

Esta estrategia se apoya en la flexibilidad y en un planteamiento cualitativo, que tienen como corolario indispensable la transferencia al menos parcial de la gestión del riesgo y del acontecimiento de los poderes públicos, y sobre todo del Estado, hacia los actores intermedios o de los individuos, tal como ocurre en Dunkerque. Una estrategia de resiliencia depende de una calidad significativa de articulación de niveles, de coordinación de actores y de grupos de actores; en lo que se refiere a los procesos de conocimiento del territorio, depende de *darle sentido a las cosas* (aumentar la comprensión del funcionamiento de un sistema y darle valor) y de confianza entre los diferentes actores del sistema (Comfort, Boin y Demchak, 2010). Eso no conlleva tantas inversiones pesadas y masivas en las estructuras e infraestructuras, sometidas a largos procesos decisionales. La resiliencia, por remitir a un sistema territorial más grande que el que se tiene en cuenta para un riesgo industrial, comprende a más actores; los instrumentos de concertación y de participación son entonces particularmente adaptados. Las estructuras tales como las de los CLIC de Dunkerque, a pesar de las dificultades, se inscriben en esa tendencia.

Una evolución igualmente política, que refleja cambios profundos

El éxito del concepto de resiliencia se explica en parte por la connotación positiva del concepto, a diferencia del de vulnerabilidad: es políticamente más fácil explicar a los ciudadanos que se implementan políticas que favorecen la resiliencia, que pretender convencerlos con políticas costosas de reducción de vulnerabilidades frente a riesgos improbables. Pero esa actividad publicitaria de la resiliencia traduce también los posicionamientos políticos transmitidos por ese concepto (Vale y Campanella, 2005).

La simple cuestión de la articulación de niveles señala una problemática política: si hay transferencia de responsabilidad, ¿no hay riesgo de ausencia del Estado, y luego de dilución de esa responsabilidad? Eso quizá establecería una gestión de riesgos sumamente desigual en función de los medios de tal o cual comunidad o de tal o cual colectividad, etc. ¿Esto no podría incluso comportar la culpabilización de los actores individuales o intermedios, como sugiere Sandrine Revet (2011)? En otros términos, cuando se les indica a los individuos que «les toca a ustedes ser sujetos de la resiliencia, les toca a ustedes coordinar y administrar el riesgo», ¿no se les está transmitiendo, de manera indirecta, que «si sufren daños, será por su propia culpa»?

El mayor cuestionamiento político planteado por la resiliencia es entonces el siguiente: si el Estado transfiere a los individuos y colectividades la responsabilidad de prevenir un riesgo, ¿no se estará creando una gestión de riesgo de varias velocidades, y acentuando las desigualdades socioeconómicas? Y si tal es el caso, ¿qué visión de la sociedad transmite? Numerosos autores se han levantado en contra de la utilización de la noción de resiliencia y sus corolarios políticos (por ejemplo Rufat, en Reghezza-Zitt y otros, 2012). Conviene, para nuestros fines, tratar la resiliencia como enfoque complementario de la gestión convencional de los riesgos, y no como una retirada del Estado. En el caso de Dunkerque ese cuestionamiento tiene una connotación más importante: si la decisión proviene efectivamente de la concertación, también es cierto que resulta indispensable clarificar de forma neta las responsabilidades de los diferentes actores.

La resiliencia corresponde a una demanda social y a una política de participación democrática lenta de aplicar, pero efectiva, y que señala una evolución más general de las relaciones entre los actores de los territorios, como lo demuestra el ejemplo de la gestión de los riesgos industriales en Dunkerque.

¿Una gestión de los riesgos más eficaz y más democrática?

Una gobernanza de los riesgos compartida entre todos los actores

El trabajo realizado a partir de cinco colectivos permite introducir puntos de vista, enfoques, necesidades, etc. en la concertación que, de no existir esa estructura, jamás se podrían encontrar. La confrontación de ciertas opiniones (se piensa sobre todo en el encuentro cara a cara de los trabajadores con los operadores empresariales) hace posible poner al día las posiciones divergentes, pero también otras, más complementarias, cuando la cuestión es administrar los riesgos. Cada uno aporta su ladrillo al edificio para poder llegar a un planeamiento global.

Esta representación, a partir de los diferentes agrupamientos, de actores de diversos niveles (representantes del Estado, representantes de grupos empresariales multinacionales, representantes de asociaciones de vecinos), corresponde a una mayor resiliencia de los territorios, a una coordinación de actores cada vez más numerosos y diversos. Este enfoque del riesgo parece el más democrático y a la vez el más adaptable a las mutaciones del mundo y de los riesgos contemporáneos, además de ser más complejo y necesitar un marco bien ajustado.

El rol crucial de la información y de la comunicación al gran público

La comunicación al gran público y particularmente a las personas expuestas a los riesgos industriales mayores, por parte de las estructuras de concertación, debe constituir «uno de los motores de la generación de la cultura del riesgo» (Beck, 2006): cuanto mayor sea la comunicación entre los administradores del riesgo y el público, más apto será este último para adquirir una cultura del riesgo. Para la transmisión de la información, del saber, se desarrolla una prevención de los riesgos más marcada, en la que las sociedades pueden ser más receptivas a las campañas de prevención. Es importante y necesario mejorar las herramientas de comunicación, de concertación y de información con el objetivo de facilitar, entre otros, la accesibilidad a la información. Volver accesibles numerosas informaciones sobre los establecimientos industriales, sobre los riesgos, sobre los CLIC o los PPRT es una voluntad legislativa, pero el terreno muestra, por ejemplo, que el público conoce mal la existencia de esas informaciones y los espacios donde se encuentran disponibles, ya sea en la alcaldía, prefecturas u otras instituciones públicas, o los sitios institucionales de la DREAL, de los CLIC y de los SPPPI en la red.

Según Garnier y Rhode (2006), la información podría «permitir una mejor gestión de los acontecimientos (anticipación, comportamiento adaptado a una situación de crisis, y una mejor gestión material y psicológica de la crisis)». Así, ya sea para los gestores del riesgo, los políticos con representación

electoral o la población expuesta a los riesgos, las consecuencias teóricas de la transmisión de conocimientos serían, por una parte, una mejor reactivación de todos los actores (decisiones adecuadas, intervenciones, comportamiento a adoptar, etc.) y, por otro lado, una mejor implementación de procesos de urgencia apropiados a cada tipo de accidente (explosión, incendio, derrame de productos tóxicos). Esta dinámica (participación de los actores, información, comunicación) tiene entonces sus efectos sobre la vulnerabilidad, y reduce también el daño potencial de los diferentes tipos de problemas, y comprende «los desafíos principales del territorio» (D’Ercole y Metzger, 2009). En este caso, la reconstrucción de los espacios damnificados será más rápida. Se puede añadir también la reconstrucción más rápida de las dimensiones menos materiales o menos inmediatamente perceptibles: reconstrucción psicológica individual, reconstrucción de la identidad colectiva, reconstrucción del tejido social y económico (Vale y Campanella, 2005). Una sociedad mejor informada es una sociedad con mayor capacidad de resiliencia frente a los riesgos, y una sociedad más justa.

Una gestión de riesgo integrada

La evolución del planteamiento de la gestión de los riesgos comprende, asimismo, un componente menos visible pero igualmente esencial: la gestión integrada, la consideración del contexto social y económico de manera mucho más amplia que antes. El enfoque sistémico del riesgo es un elemento clave de la transición justa.

La gestión de los riesgos, sobre todo industriales, no puede más, hoy en día, funcionar sobre la simple yuxtaposición de un riesgo y de objetivos previamente identificados. Esta visión estática y rígida ha mostrado sus fallas y es sustituida, gradualmente, por una atención mayor prestada a las dinámicas y a la complejidad de los territorios. Así, una gestión de los riesgos que aspire a la resiliencia de los territorios y a una gobernanza justa debe abandonar la subdivisión en compartimentos de su enfoque tradicional con el objetivo de establecer lazos entre los componentes de los riesgos, los actores y las diferentes escalas.

Con un enfoque sistémico que tenga en cuenta la complejidad de los territorios y de las sociedades, los gestores del riesgo no podrán más que incrementar sus conocimientos de los riesgos y los efectos potenciales de un accidente sobre un territorio dado. Es posible anticipar mejor las consecuencias de un accidente, tratarlas y administrarlas adaptándolas a los espacios o territorios afectados a partir de herramientas y servicios disponibles en las cercanías de las instalaciones de riesgo. El establecimiento de un inventario, por ejemplo, de esas herramientas y servicios cercanos a las instalaciones de riesgo, acompañado de las competencias y conocimientos de cada actor de la gestión del riesgo, refuerza la idea de anticipación: conocimiento de los diferentes puntos de intervención según los riesgos presentes, conocimientos de los diversos expertos, conocimiento de las posibilidades de sustitución de

redes en caso de falla de alguna de ellas, etc. Esto tiende hacia una forma de resiliencia por el aumento de los conocimientos sobre los riesgos, sobre las dificultades, sobre los territorios expuestos, pero también por una multiplicación de recursos que quedan disponibles en caso de accidente: esos recursos pueden ser tanto materiales (diversas redes) como inmateriales (conocimiento de personas, de competencias, y otras). Esta ampliación de los recursos y de su puesta a disposición constituye una base fundamental para una gestión más equitativa, mejor compartida.

El despuntar de la transición justa

El planteamiento de la resiliencia permite ubicar en el centro del juego la información a la población y el papel de la concertación. La decisión concertada, negociada, la consideración de las diferentes percepciones de los riesgos, la difusión del conocimiento de los procesos y de las opciones de gestión contribuyen a una gestión de los riesgos más eficaz frente a la incertidumbre, y más democrática. La información es primordial para la participación, sobre todo del público, para su vitalidad y sus dinámicas (Vachon y Coallier, 1993). En esta reevaluación de la temática de una información mejor compartida y de la codecisión se puede entrever el despuntar de una transición justa.

Información, consulta, concertación, participación, se distinguen por el grado en que está compartida la capacidad de tomar decisiones y por la reciprocidad o no de la información (CERTU, 2000). La resiliencia conlleva no solamente un compartir multilateralmente la información (eso que traduce el término consulta), sino igualmente, por oposición a una gestión tradicional del riesgo más centralizada, una cooperación entre actores más numerosos y más diversos, y la capacidad de tomar decisiones compartida, aunque limitada. Así, los organismos consultivos son menos eficaces, en términos de gestión de riesgos, que los modos realmente participativos o, en otras palabras, una concertación de fondo y no superficial. Para ser resiliente un sistema territorial debe salir de la concertación obligada y superficial y entrar de lleno en un sistema en el que la concertación será sistemática y eficaz. Desde ese punto de vista, el sistema de Dunkerque ha entrado en una fase diferente, pero el camino por recorrer sigue siendo largo: podemos hablar de transición justa, o al menos del inicio de esa transición.

Esta forma de gestionar los riesgos permite jerarquizar mejor los riesgos percibidos por las poblaciones, por ejemplo de enfrentar mejor el riesgo industrial y el riesgo de pérdida de empleos. Los gestores del riesgo, por consiguiente, no pueden más ser acusados de tener anteojeras, ni de preocuparse solamente por el riesgo industrial, o de poner en peligro el empleo o el desarrollo económico. La concertación bien manejada y la transparencia posibilitan, de esta manera, un discurso y políticas que son más fáciles de aceptar por parte de una población más extensa y mejor informada.

Conclusión

La mejora de la calidad y la equidad de la gobernanza para la implementación de procesos de concertación constantemente ajustados, abarcando más y sobre todo mejor (lógica cuantitativa pero preferentemente cualitativa) a los diferentes actores comprometidos en la gestión de los riesgos (directivos, trabajadores y representantes sindicales de las empresas, representantes del Estado y de las colectividades locales, vecinos de todas las edades y asociaciones ambientalistas, etc.), debería asegurar la limitación del riesgo asociado a situaciones adversas; y, en caso de accidente, la mejor gestión del mismo en la urgencia, minimizando las consecuencias inmediatas.

La resiliencia permite responder a las dificultades de la complejidad y de la incertidumbre mediante la insistencia en los aspectos informacionales e interpersonales, y en la capacidad de liberarse del paradigma estatal predominante en Francia. El estudio de los presupuestos y de las consecuencias del enfoque de la resiliencia muestra que compartir multilateralmente la información, pero también establecer una coordinación entre los actores con una forma de delegación de la capacidad de tomar decisiones, son factores esenciales de una mejor adaptación ante los riesgos y, por ende, constituyen la base de una gobernanza más justa.

Estos cambios en la gestión de los riesgos reflejan, en efecto, una tendencia de fondo de la gobernanza de los territorios industriales. Entre los grandes objetivos identificados (desempeño económico, desarrollo territorial, seguridad y bienestar de la población), asistimos a reajustes vinculados a nuevas legislaciones y a las exigencias de las poblaciones locales, que van en el sentido de una transición justa. En un territorio fuertemente dependiente de su industria, los actores tradicionales de la gestión de riesgos, que solían ser reticentes a abrirse a la concertación, han empezado a trabajar con la población, las asociaciones de vecinos, etc., con la idea de que un sistema más abierto y más equitativo no es, contrariamente a la idea que prevalecía anteriormente, un sistema perjudicial en lo económico; más bien se trata de un sistema más adaptado a un contexto de globalización, de flexibilidad, de complejidad y de variedad de actores y de escalas.

Es entonces una óptica de gestión sistémica y de transición justa la que predomina, asociada a una visión de sostenibilidad del sistema industrial. Así, a pesar de las grandes dificultades de implementación, parece ser que nos orientamos hacia un sistema de gestión del riesgo más equitativo y más eficaz a la vez. En cualquier caso, en el territorio de Dunkerque esas dinámicas ya han dado sus frutos –la reducción de los riesgos en el origen por parte de los industriales, entre otros– pero se plantean igualmente otras cuestiones, como el mantenimiento de la estrategia industrial a pesar de algunos cambios importantes ocurridos (cierre de la refinería, construcción de una terminal metanera, ausencia de desarrollo de energías limpias), o la reorientación económica del territorio hacia otros recursos (el turismo, en particular).

El proceso de transición justa que se ha iniciado corre el riesgo, por lo tanto, de ser confrontado, en un futuro cercano, a lógicas de bifurcación del sistema que podrían perjudicarlo fuertemente.

Referencias

- Beaurain, C.; Bernard, J.; Calvo-Mendieta, I.; Flanquart, H.; Frère, S.; Gonthier, F.; Hellequin, A.-P., y Le Blanc, A. 2009. *De la perception individuelle des risques industriels à l'action collective en faveur de la sécurité industrielle: une approche territoriale*. Rapport final, Institut des Mers du Nord. Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle.
- Beck, E. 2006. *Approche multi-risques en milieu urbain. Le cas des risques sismiques et technologiques dans l'agglomération de Mulhouse (Haut-Rhin)*. Tesis de doctorado en Geografía y Ciencias de la Tierra y del Universo, Université Louis Pasteur, Estrasburgo (Francia).
- Bertho, A., y Sintomer, Y. 1996. «La démocratie locale en question», *Futur Antérieur*, vol. 38, núm. 4.
- Bonnaud, L. 2005. «Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 70», *Politix*, núm. 69, págs. 131-161.
- Bourdieu, P. 1979. *La distinction. Critique sociale du jugement*. París, Les Éditions de Minuit.
- Bourdin, A. 2000. *La question locale*. París, PUF.
- CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques). 2000. *La concertation en aménagement: Éléments méthodologiques*. Lyon (Francia), CERTU.
- Chambon, M.; Gibout, C., y Zwarterook, I. 2011. «Une concertation qui se dérobe ou comment l'institutionnalisation et l'interconnaissance locale subjuguent la gouvernance: le cas d'un CLIC du Littoral Nord-Pas-de-Calais», comunicación presentada durante la *Journée d'études sur les effets de la participation*, Ecole des hautes études en sciences sociales, París, 21 de octubre.
- Comfort, L.; Boin, A., y Demchak, C. 2010. *Designing resilience. Preparing for extreme events*. Pittsburg (Pensilvania, Estados Unidos), University of Pittsburgh Press.
- D'Ercole, R., y Metzger, P. 2009. «La vulnérabilité territoriale: une nouvelle approche des risques en milieu urbain», *Cybergeog: European Journal of Geography*, núm. 447.
- Dauphiné, A., y Provitolo, D. 2007. «La résilience: un concept pour la gestion des risques», *Annales de la Géographie*, vol. 2, núm. 654, págs. 115-125.
- Duran, P. 1998. «Gouvernance», *Politiques et Management Public*, vol. 16, núm. 1, págs. 3-4.
- Flanquart, H.; Hellequin, A.-P., y Vallet, P. 2007. «Faire ou ne pas faire confiance aux gestionnaires du risque? Le cas d'un village entouré de sites Seveso», *Territoire en mouvement*, núm. 1, págs. 70-82.
- FNE (France Nature Environnement). 2009. *Evaluation du fonctionnement des comités locaux d'information et de concertation*. Documento publicado en la red el 16 de octubre.

- Frère, S.; Chambon, M.; Calvo-Mendieta, I.; Flanquart, H.; Gibout, C.; Hellequin, A.; Le Blanc, A.; Napoléon, C., y Rufin-Soler, C. 2010. *De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude: les acteurs locaux face au Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque*, Informe intermedio, Programme Concertation, Décision, Environnement. París, Ministerio de la Ecología, del Desarrollo Sostenible y de la Energía. Disponible en <http://concertation-environnement.fr/documents/RF/RF_Frere_Gibout.pdf> [consulta: 31/03/15].
- (coord.); Calvo-Mendieta, I.; Chambon, M.; Flanquart, H.; Gibout, C.; Hellequin, A.; Le Blanc, A.; Napoléon, C.; Rufin-Soler, C. 2012. *De la formation à l'incertitude à la gouvernance par l'incertitude: les acteurs locaux face au Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) de la zone industrialo-portuaire de Dunkerque*, Informe final, Programme Concertation, Décision, Environnement. París, Ministerio de la Ecología, del Desarrollo Sostenible y de la Energía. Disponible en <http://concertation-environnement.fr/documents/RF/RF_Frere_Gibout.pdf> [consulta: 31/03/15].
- Garnier, P., y Rode, S. 2006. «Construire l'acceptabilité du risque, une priorité pour les communes?», *L'Information géographique*, vol. 70, núm. 1, págs. 25-40.
- Gibout, C. 2006. *Sociologie et espace public*, informe para la habilitación de dirección de investigaciones, Estrasburgo (Francia), Université Marc Bloch.
- Grembo, N.; Le Blanc, A.; y Gibout, C. (coordinador); Zwarterook, I. 2013. *Les PPRT dans le Dunkerquois: des artifices d'une concertation obligée à la construction de compromis*, Cahiers de la sécurité industrielle núm. 2013-08, Fondation pour une culture de sécurité industrielle (Foncsi), Toulouse (Francia).
- Halbwachs, M. 1976 [1925]. *Les cadres sociaux de la mémoire*. París, Archontes.
- Lallau, B., y Rousseau, S. 2009. «De la vulnérabilité à la résilience: une approche par les capacités de la gestion des risques», en S. Becerra y A. Peltier (directores de la publicación): *Risques et environnement: recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés, Sociologies et environnement*. París, L'Harmattan, págs. 171-183.
- Le Blanc, A. 2012. «Remembering disasters: The resilience approach», *Journal of Art Theory and Practice*, núm. 7, págs. 217-244.
- , y Zwarterook, I. 2013. *Introduction à la résilience territoriale: enjeux pour la concertation*, Cahiers de la sécurité industrielle núm. 2013-10, Fondation pour une culture de sécurité industrielle (Foncsi), Toulouse (Francia).
- Leborgne, M., y Rychen, F. 2005. *Concertar pour territorialiser les risques. Un atout pour la réduction des vulnérabilités locales?*, Rapport technique, ministère de l'Ecologie et du Développement durable, París.
- Le Galès, P. 1995. «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, págs. 57-95.
- Martinais, E. 2010. «L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'écologie. La fabrique administrative du PPRT», *Politix*, vol. 23, núm. 90, págs. 193-223.
- Neveu, C. 2000. «La citoyenneté et le local: un lien problématique? Réflexions à partir de l'analyse des comités de quartiers et d'associations de jeunes à Roubaix», en C. Fiévet (director de la publicación): *Invention et réinvention de la citoyenneté*. Pau (Francia), Joelle Sampy, págs. 505-516.

- Nonjon, M.; Duchêne, F.; Lafaye, F., y Martinais, E. 2007. *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69)*. Rapport national, ministère de l'Ecologie et du Développement durable, Programme Risques, Décisions, Territoires/RIVES-ENTPE, París.
- Pinto, L. 1991. «La doxa intellectuelle», *Actes de la recherche en sciences sociales*, núm. 90, págs. 95-100.
- Reghezza-Zitt, M.; Rufat, S.; Djament-Tran, G.; Le Blanc, A., y Lhomme, S. 2012. «What resilience is not: uses and abuses», *Cybergéo*, núm. 621.
- Rémy, J.; Voyé, L., y Servais, E. 1978. *Produire ou reproduire? Une sociologie de la vie quotidienne*. Bruselas, De Boeck.
- Revet, S. 2011. «Injonctions contradictoires. La gestion internationale des catastrophes 'naturelles': entre vulnérabilité et résilience», *Séminaire mensuel de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm*, Département de Géographie, Ecole Normale Supérieure (ENS), París. Disponible en <<http://www.geographie.ens.fr/-Resilience-urbaine-.html>> [consulta: 31/03/15].
- Rudolf, F. 2003. «La participation au piège de l'enrôlement», *Espaces et Sociétés*, núm. 112, págs. 133-154.
- Suraud, M.-G. 2009. «Debattre des risques industriels», en M.-G. Suraud, F. Lafaye y M. Leborgne: *La concertation: Changements et questions*, Cahiers de la sécurité industrielle, núm. 3. Toulouse (Francia), Institut pour une culture de sécurité industrielle (Icsi).
- Turner II, B. L.; Kasperson, R.; Matson, P.; McCarthy, J.; Corell, R.; Christensen, L.; Eckley, N.; Kasperson, J.; Luerse, A.; Martello, M.; Polsky, C.; Pulsipher, A., y Schiller, A. 2003. «A framework for vulnerability analysis in sustainability science», *Proceedings of the National Academy of sciences*, vol. 100, núm. 14, págs. 8074-8079.
- Vachon, B., y Coallier, F. 1993. *Le développement local: théorie et pratique*. Quebec (Canadá), G. Morin.
- Vale, J. V., y Campanella, T. J. 2005. *The resilient city. How modern cities recover from disaster*. Nueva York, Oxford University Press.