



Integración de objetivos sociales y medioambientales en las políticas de transición justa

por Alberto Barrio y Beatriz Martínez Romera

1. Introducción

La transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono, a menudo denominada "transición verde", presenta un conjunto único de retos y oportunidades para el estado del bienestar de los países de la Unión Europea (UE). A medida que las sociedades se esfuerzan por mitigar los efectos del cambio climático y promover el desarrollo sostenible, el papel de los estados del bienestar se hace cada vez más crítico. Este artículo explora las multifacéticas dimensiones de esta transición, enfatizando la necesidad de un enfoque holístico que integre los objetivos sociales y medioambientales.

El artículo comienza esbozando el nuevo paradigma al que se enfrentan los estados del bienestar durante la transición verde, destacando retos como el equilibrio entre los modelos post-crecimiento y aquellos dependientes del crecimiento económico, así como la necesidad de una gobernanza y una financiación eficaces a varios niveles. La contribución destaca el papel fundamental de los estados del bienestar, argumentando que son esenciales para promover la aceptación pública, mitigar los impactos socioeconómicos negativos y maximizar los beneficios de la transición verde. A continuación, el artículo presenta las posibles acciones para alcanzar los objetivos sociales y medioambientales a nivel de la UE, haciendo hincapié en la importancia de reforzar los marcos existentes y promover la integración eco-social. Entre las posibles vías para estas acciones se incluyen el aprovechamiento de los canales existentes como el Pilar Europeo de Derechos Sociales, así como otros medios de apoyo a los estados miembros a adaptar sus sistemas de protección social.

2. Reconocer el nuevo paradigma que la transición verde crea para el estado del bienestar

La transición verde introduce un nuevo paradigma para los estados del bienestar, que presenta tanto oportunidades como retos. Esta sección explora las múltiples repercusiones de este cambio, haciendo hincapié en la necesidad de una gobernanza eficaz, la sostenibilidad fiscal y enfoques innovadores del bienestar social.

2.1. *Decrecimiento*

Un principio básico de los estados del bienestar es garantizar el bienestar de la población, proporcionando seguridad social, asistencia sanitaria, educación y otros servicios públicos (Hirvilammi et al., 2023, pp. 8-9; Corlet Walker et al., 2021; Hirvilammi & Koch, 2020). Estos servicios requieren una financiación pública sustancial, normalmente generada a través de los impuestos y/o las contribuciones sociales, mecanismos que a su vez están intrínsecamente ligados a la actividad económica y al crecimiento (Hirvilammi & Koch, 2020; García-García et al., 2022, p. 2).

Por el contrario, la transición verde requiere alejarse de los modelos de producción y consumo perjudiciales para el medio ambiente que suelen asociarse al crecimiento económico (Ding & Hirvilammi, 2024, pp. 4, 7; Bridgen & Schoyen, 2022).

Por ello, la transición justa puede requerir un cambio en las prioridades del estado del bienestar, pasando de un enfoque principalmente económico a otro más holístico que tenga en cuenta la sostenibilidad social y medioambiental (Galgóczy y Pochet, 2022, p. 310). Esto incluye replantearse el nexo tradicional entre trabajo y seguridad social, así como explorar modelos alternativos que no dependan únicamente del crecimiento económico (Hirvilammi et al., 2023).

2.2. *Nuevos riesgos y factores de estrés que plantean nuevos retos de financiación*

El cambio climático y la transición a una economía con bajas emisiones de carbono, tanto por los ajustes normativos (por ejemplo, destrucción o adaptación de puestos de trabajo) como por las consecuencias o impactos climáticos (por ejemplo, aumento de temperaturas), exigen ampliar el papel del estado del bienestar en la gestión de sus consecuencias sociales.

En este sentido, la transición a una economía con bajas emisiones de carbono exigirá reestructurar los sistemas de producción y empleo para reducir la dependencia de los combustibles fósiles (Bridgen & Schoyen, 2022, p. 360). Es probable que esta reestructuración provoque la pérdida de puestos de trabajo en sectores como el carbón, el petróleo y el gas (Ding & Hirvilammi, 2024, p. 7). Por ejemplo, en Noruega, la industria del petróleo y el gas, muy dependiente de los combustibles fósiles, se enfrenta a una importante tensión con la necesidad de una transición energética (Hvinden et al., 2022, p. 250). Una transición justa requiere abordar estas pérdidas de empleo y proporcionar apoyo a los trabajadores afectados.

Además, los impuestos sobre el carbono y el aumento de los precios de los combustibles afectan de forma desproporcionada a los hogares más pobres, que gastan un mayor porcentaje de sus ingresos en necesidades de alto consumo energético, como la calefacción y la refrigeración (Hirvilammi & Koch, 2020, p. 3; Gough et al., 2008, p. 328).

Por último, se prevé que el cambio climático aumente la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, como sequías, inundaciones e incendios forestales, lo que repercutirá en los medios de subsistencia de las personas y podría provocar migraciones climáticas y nuevas demandas de vivienda, empleo y servicios (Bridgen & Schoyen, 2022, p. 360; Gough et al., 2008, p. 327).

Todo esto, a su vez, puede crear presiones fiscales para los estados del bienestar. La necesidad de financiar nuevos regímenes de protección social para los trabajadores desplazados, invertir en

infraestructuras ecológicas y gestionar las posibles perturbaciones económicas podría sobrecargar los presupuestos de protección social (Kaufmann, 2022).

3. Reconocer el papel del estado del bienestar en la transición verde

Las transformaciones de la magnitud que requiere la transición verde generan intrínsecamente ansiedad e incertidumbre en las sociedades, sobre todo en lo que respecta a la seguridad económica y las perspectivas de empleo. Esto podría amenazar el apoyo público a las políticas verdes (Schoyen et al., 2022, p. 3).

Los estados de bienestar pueden ayudar a crear y mantener este apoyo público, garantizando una transición justa que aborde las desigualdades sociales e impida que los grupos más vulnerables tengan que asumir una parte desproporcionada de los costes asociados a las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático. Por ejemplo, unas medidas de bienestar bien diseñadas pueden contribuir a evitar los efectos regresivos de los impuestos sobre el carbono, proporcionando ayudas específicas a los hogares con bajos ingresos (Galgóczi y Pochet, 2023, p. 310).

Otras posibles medidas incluyen abordar las pérdidas de puestos de trabajo en sectores especialmente contaminantes (Hvinden et al., 2022, p. 250), apoyar la transición de los trabajadores a nuevas industrias y garantizar la protección social durante este proceso (Ding e Hirvilammi, 2024). En este sentido, el estado del bienestar puede facilitar el acceso a la educación, la formación y los programas de desarrollo de competencias necesarios para que los trabajadores se adapten a las exigencias de una economía verde (Sabato y Mandelli, 2024, p. 341).

Por último, las instituciones del estado del bienestar pueden desempeñar un papel vital en el fomento del diálogo social y el compromiso cívico para crear consenso en torno a la necesidad y los objetivos de una transición justa (Sabato y Mandelli, 2024, p. 338). Esto incluye la participación, a través de procesos de deliberación y diálogo inclusivos, de los sindicatos, las comunidades locales y otras partes interesadas para abordar las preocupaciones, gestionar los conflictos y garantizar que la transición se lleve a cabo de una manera equitativa y socialmente aceptable (Hvinden et al., 2022, p. 250; Schoyen y Hvinden, 2017, p. 383; Schoyen et al., 2022, p. 4).

4. Vías de actuación a nivel de la UE

A medida que la UE avanza en su compromiso con un futuro sostenible, es imperativo abordar los desafíos multifacéticos de esta transición justa. Esto requiere un enfoque estratégico a nivel de la UE, centrado en mejorar los marcos existentes, integrar las políticas sociales y medioambientales (Zimmermann y Gengnagel, 2023) y apoyar a los estados miembros en la adaptación de sus sistemas de protección social.

4.1. *Aprovechar las iniciativas existentes*

En este sentido, una de las principales posibles formas de hacer esto es mediante el reforzamiento del marco normativo de la UE para una Transición Justa, basándose en iniciativas como el Acuerdo Verde Europeo, el Fondo para una Transición Justa y el Fondo Social para el Clima. Los legisladores de la UE deben seguir desarrollando un marco global para una transición justa (Sabato y Mandelli, 2024, p. 344). Esto incluye proporcionar directrices más claras, aumentar la financiación para la protección social y los programas de reciclaje profesional, y establecer requisitos más estrictos para la participación de las partes interesadas (Ding e Hirvilammi, 2024).

Para reforzar aún más el compromiso de la UE con un futuro sostenible y socialmente integrador, es esencial considerar la Recomendación del Consejo sobre la garantía de una transición justa hacia la neutralidad climática, así como la próxima fase del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2025.

La disposición 6 de la Recomendación del Consejo subraya la necesidad de que los estados miembros revisen sus sistemas fiscales y de protección social para abordar las repercusiones socioeconómicas de la transición verde. Esto incluye desplazar la carga fiscal del trabajo hacia objetivos medioambientales, reducir las cargas fiscales de los grupos de renta baja, y garantizar el mantenimiento de los ingresos mediante planes innovadores de transición laboral, subsidios de desempleo y sistemas de renta mínima. Además, exige la prestación de servicios sociales, sanitarios y de atención a largo plazo asequibles y de calidad, sobre todo para los más afectados por la transición. Estas medidas pretenden mitigar los efectos regresivos y garantizar una financiación adecuada de las medidas de protección e inversión social.

A su vez, la próxima fase del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2025 desempeñará un papel fundamental en este contexto. Basándose en los progresos realizados desde su creación, el Plan de Acción seguirá centrándose en mejorar los sistemas de seguridad y protección social, abordar las desigualdades exacerbadas por la transición verde y garantizar que los sistemas de protección social puedan adaptarse a los nuevos modelos de empleo y a los retos medioambientales. Las áreas clave de atención incluirán el empleo y la formación, la reducción de la pobreza, y el crecimiento integrador.

4.2. Ayudar a los estados miembros a adaptar sus sistemas de protección social

Reconociendo la diversidad de modelos de bienestar, el legislador de la UE debería proporcionar apoyo y orientación a los estados miembros para adaptar sus sistemas de bienestar a los retos y oportunidades de una transición justa (Galgóczy y Pochet, 2022, p. 314). Esto podría implicar compartir mejores prácticas, facilitar el intercambio de conocimientos, y proporcionar ayuda financiera para la aplicación de políticas eco-sociales (Mandelli, 2023). Junto con el apoyo de la UE, los gobiernos nacionales deberían desarrollar estrategias integrales de transición justa que se ajusten a los objetivos de la UE, teniendo en cuenta al mismo tiempo los contextos y las especificidades nacionales (Krause et al., 2022, p. 377).

5. Conclusión

Esta contribución ha puesto de manifiesto los retos y oportunidades que la transición verde presenta para el estado del bienestar en los países de la UE. La contribución subraya la necesidad de pasar de un enfoque principalmente económico a otro más holístico, que tenga en cuenta la sostenibilidad tanto social como medioambiental. La contribución mantiene que, para que la transición verde tenga éxito, es necesario que los estados del bienestar se adapten a los nuevos riesgos, factores de estrés, y retos de financiación, sobre todo en tanto que afectan a los grupos más vulnerables.

La contribución también hace hincapié en que los estados del bienestar, mediante su labor redistribuidora y su papel combatiendo las desigualdades, pueden tener un papel clave en conseguir apoyo público a la transición verde justa. Esto incluye mitigar los efectos regresivos de los impuestos sobre el carbono, apoyar a los trabajadores en la transición a nuevas industrias, y fomentar el diálogo social. La UE debe, a su vez, apoyar a los estados miembros en la adaptación de sus estados del bienestar, proporcionando directrices claras, aumentando la financiación y facilitando el intercambio de conocimientos. En definitiva, esta contribución sostiene que una

transición verde justa y equitativa requiere un enfoque multifacético, que integre objetivos sociales y medioambientales.

Alberto Barrio

Investigador postdoctoral, Universidad de Copenhague

Beatriz Martínez Romera

Profesora, Universidad de Copenhague

* Se señala que las consideraciones contenidas en la presente intervención son fruto exclusivo del pensamiento de los autores y no tienen en ningún modo carácter vinculante para la administración de pertenencia.

Para más información, ver Bridgen, P., & Schoyen, M. A. (2022). Sustainability. In B. Greve (Ed.), *De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States* (pp. 359–374). De Gruyter; Corlet Walker, C., Druckman, A., & Jackson, T. (2021). Welfare systems without economic growth: A review of the challenges and next steps for the field. *Ecological Economics*, 186; Ding, J., & Hirvilammi, T. (2024). Three pillars of just transition labour market policies. *Contemporary Social Science*, 0(0), 1–18; Galgóczi, B., & Pochet, P. (2023). Just transition and welfare states: a largely unexplored relation. *Sociologia del lavoro: 165, 1, 2023*, 46–67; García-García, P., Buendía, L., & Carpintero, Ó. (2022). Welfare regimes as enablers of just energy transitions: Revisiting and testing the hypothesis of synergy for Europe. *Ecological Economics*, 197, 107434; Gough, I., Meadowcroft, J., Dryzek, J., Gerhards, J., Lengfeld, H., Markandya, A., & Ortiz, R. (2008). JESP symposium: Climate change and social policy. *Journal of European Social Policy*, 18(4), 325–344; Hirvilammi, T., & Koch, M. (2020). Sustainable Welfare beyond Growth. *Sustainability*, 12(5), 1824; Hirvilammi, T., Peltomaa, J., Pihlajamaa, M., & Tiilikainen, S. (2023). Towards an eco-welfare state: Enabling factors for transformative eco-social initiatives. *European Journal of Social Security*, 25(4), 445–463; Hvinden, B., Leiren, M. D., & Schoyen, M. A. (2022). Sustainable European welfare states: the way forward. In *Towards Sustainable Welfare States in Europe* (pp. 241–267). Edward Elgar Publishing; Kaufmann, R. (2022). *The Post-Growth Funding Dilemma of the Austrian Welfare State*; Krause, D., Stevis, D., Hujo, K., & Morena, E. (2022). Just transitions for a new eco-social contract: analysing the relations between welfare regimes and transition pathways. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(3), 367–382; Sabato, S., & Mandelli, M. (2024). Towards an EU framework for a just transition: welfare policies and politics for the socio-ecological transition. *European Political Science*, 23(1), 14–26; Schoyen, M. A., & Hvinden, B. (2017). Climate change as a challenge for European welfare states. In P. Kennett & N. Lendvai-Bainton (Eds.), *Handbook of European Social Policy*. Edward Elgar Publishing Limited; Schoyen, M. A., Hvinden, B., & Leiren, M. D. (2022). Welfare state sustainability in the 21st century. In *Towards sustainable welfare states in Europe*; Zimmermann, K., & Graziano, P. (2020). Mapping Different Worlds of Eco-Welfare States. *Sustainability*, 12(5), 1819.