

Informe sobre el caso de Chile: **Transición justa en Chile entre la (in) justicia medioambiental y la cooptación corporativa.**

Por Ursula Balderson y Dasten Julián-Vejar.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Este informe forma parte del proyecto Transiciones justas:
exploraciones globales, financiado por la Fundación Hans Böckler.



Contenido

Resumen	4
El ámbito de la elaboración de políticas climáticas en Chile	5
Agencia/limitaciones laborales en la formulación de políticas medioambientales	6
Perspectivas laborales sobre la descarbonización y la transición justa	8

1. Introducción	12
Estructura del Informe	14

2. Ámbito de la formulación de políticas climáticas	16
2.1 Características de la economía chilena	17
2.2 El desarrollo de las políticas energéticas y medioambientales de Chile	19
2.3 La acción de las y los trabajadores y la presión para un cambio constitucional	25

3. Agencia laboral/restricción en la formulación de políticas medioambientales	28
3.1 ¿Despolitización sindical y (falta de) compromiso con el cambio climático?	29
3.2 Restricciones a la agencia laboral en Chile	31
3.3 Mecanismos para influir en la política climática	33

4. Trabajo, descarbonización y transición justa	40
4.1 El Gobierno, las ONG y el controvertido alcance de la transición justa	41
4.2 La transición justa (socioecológica) de Chile en la práctica	44
4.3 Crítica de los sindicatos: ¿Capitalismo verde a costa de los trabajadores?	48
4.4 Transición justa: propuestas de los sindicatos	50

5. Conclusiones	60
------------------------	-----------

Referencias	65
--------------------	-----------

Resumen



En este informe exploramos la relación entre **la elaboración de políticas laborales y medioambientales en Chile** y las perspectivas laborales sobre el **enfoque descendente del Gobierno chileno en el desarrollo de políticas de transición justa.**

Nos basamos en documentos políticos relacionados con la descarbonización y la transición justa elaborados por actores sindicales y estatales entre 2019 y 2025. También nos basamos en una serie de 31 entrevistas a expertos con representantes sindicales (n=18), ONG (n=4), actores gubernamentales (n=3), trabajadores de centrales eléctricas de carbón (n=5) y académicos (n=1). Las entrevistas sindicales incluyeron a actores de la central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), la cual es la organización sindical más importante de Chile, así como organizaciones sindicales internacionales, federaciones y confederaciones sectoriales y sindicatos a nivel de empresa en sectores que se consideran (potencialmente) interesados en la formulación de políticas medioambientales, a saber, los sectores extractivos, de producción de energía y de transporte. Todos los trabajadores de base entrevistados se desempeñaban en empresas del sector .

El ámbito de la elaboración de políticas climáticas en Chile

En 2020, impulsado por su presidencia de la COP25, el Gobierno chileno anunció unos ambiciosos objetivos de reducción de emisiones que incluían una gradual, pero rápida eliminación del sector energético en base a carbón en el país y el compromiso de alcanzar emisiones netas cero para 2050 como parte de sus compromisos NDC. Sus NDC también incluían un programa de Transición Justa impulsado por el Estado cuyo objetivo era integrar el concepto en todas las medidas de descarbonización adoptadas. Este programa de Transición Justa ha estado activo tanto bajo la presidencia de derecha de Sebastián Piñera como bajo la presidencia de izquierda de Gabriel Boric, aunque el significado del término y el enfoque de las medidas han diferido entre los dos gobiernos.

Nuestra revisión de los documentos políticos y la bibliografía pertinentes indica que los ambiciosos compromisos NDC del país reflejan un compromiso multipartidista de larga data con una descarbonización de la red energética. El

entusiasmo por la descarbonización se debe en parte al potencial de las fuentes de energía renovables para mejorar la soberanía energética del país, lo que reducirá la susceptibilidad y la dependencia del país ante la volatilidad del suministro energético, la cual ha traído consigo en el pasado el aumento de los precios y la escasez de energía. Por otra parte, se encuentra la presión estratégica de las organizaciones no gubernamentales con una agenda ambientalista profundamente desarrollada.

Chile eliminó gradualmente su sector minero del carbón en la década de 1990 en favor de la importación del carbón colombiano y australiano, así como del gas argentino, ya que estos eran más baratos.

Sin embargo, la crisis del gas argentino a principios de la década de 2000 y las fluctuaciones en la disponibilidad de energía hidroeléctrica relacionadas con la sequía han provocado subidas de precios y escasez de energía. Estos problemas también han reducido los beneficios del sector minero, que es un contribuyente clave a los ingresos fiscales por exportación del país y han generado la preocupación de que la inversión minera pueda fluir hacia países donde los precios de la energía son más bajos.

Chile también tiene una ventaja competitiva global en energía renovable debido a su extensa costa y altos niveles de radiación solar. El potencial para la producción de energía renovable de bajo costo e hidrógeno verde ha atraído un alto nivel de inversión extranjera directa en estos sectores, impulsados en parte por el claro deseo del país de posicionarse como líder climático tanto en el ámbito regional como internacional. Esto ha contribuido a un consenso entre los partidos a favor de políticas destinadas a reducir las emisiones de carbono: por un lado, un sector empresarial de derecha que considera la transición energética como una nueva fuente de inversión con un amplio margen de beneficio; y por otro lado, un grupo de presión ecologista de izquierdas que considera estas energías como un elemento estratégico para mitigar el cambio climático. Sin embargo, hay indicios de

que este consenso entre partidos sobre los beneficios de la transición energética podría romperse si un gobierno de derecha vuelve al poder en las próximas elecciones a finales de este año (2025).

La historia del país también es un factor importante que está configurando las políticas económicas sobre la transición justa. Desde que la dictadura militar de Pinochet tomó el poder en 1973, Chile ha aplicado políticas neoliberales ortodoxas que han dado lugar a un mercado laboral muy flexible en el que los trabajadores tienen derechos colectivos restringidos y un acceso insuficiente a bienes públicos como las pensiones y/o la asistencia en salud. El poder de los sindicatos está muy restringido y limitado por los problemas relacionados con la precariedad laboral. Esto ha dado lugar a altos niveles de desigualdad en toda la sociedad chilena. Desde el retorno a la democracia en 1990, tanto los gobiernos de centro-izquierda como los de derecha han perseguido y promovido un modelo extractivo de crecimiento económico basado en la exportación de materias primas, con un costo significativo para la biosfera y la salud de la población local.

En 2019, el país vivió un período de agitación social durante el cual se cuestionó este consenso neoliberal extractivista, también denominado «consenso de las materias primas», lo que condujo a la elección de un nuevo gobierno de izquierda en 2021. Elegido con un programa proambiental y antiextractivista, Gabriel Boric ha continuado y ampliado la agenda de descarbonización puesta en marcha por su predecesor de derecha, Sebastián Piñera. Esto ha incluido acelerar la eliminación gradual del sector eléctrico de carbón, ratificar la Ley de Cambio Climático que refuerza la obligación legal del país de responder al cambio climático y la introducción de una nueva estrategia sobre el litio diseñada para garantizar que el país se beneficie de este recurso y se reduzcan los impactos ambientales asociados. Esto no ha estado exento de controversias.

También es importante señalar que, bajo su presidencia, se han presentado a la población en

referéndum dos proyectos de nueva constitución, uno progresista y otro regresivo, que han sido rechazados. Los sindicatos chilenos valoran y han abogado por un cambio constitucional progresista debido a su potencial para revitalizar el movimiento sindical y ampliar relativamente el papel del Estado y los derechos sociales.

Agencia/limitaciones laborales en la formulación de políticas medioambientales

La investigación para este informe analizó la capacidad y la eficacia de los sindicatos chilenos para influir en la formulación de políticas climáticas, así como los posibles mecanismos a través de los cuales podrían ejercer presión. Se concluye que la capacidad del movimiento sindical chileno para influir en la política climática es muy limitada. Los entrevistados identificaron barreras prácticas, legales, ideológicas y culturales para una mayor participación de los sindicatos en la formulación de políticas climáticas. Además, a pesar de la vulnerabilidad del país a la sequía, los incendios forestales y la escasez de agua, el cambio climático tiene una relevancia relativamente baja como amenaza directa entre gran parte de la población.

En términos prácticos, los sindicatos se ven sujetos a los altos niveles de rotación en el mercado laboral relacionados con la dependencia de la modalidad de trabajo subcontratado y precaria, lo cual dificulta mantener, estabilizar y preservar en el tiempo las experiencias organizativas. Desde el punto de vista jurídico, el derecho a la movilización y al ejercicio de la huelga, se encuentra sujeta al ámbito de la empresa, lo cual es extremadamente limitado. Lo anterior va acompañado de que incluso dentro de una misma empresa, varios sindicatos suelen competir directamente entre sí por la representación de los trabajadores. Por otra parte, los ítems de la negociación colectivos se encuentran restringidos, por lo cual los trabajadores no pueden presentar peticiones relacionadas la gestión de la empresa, ya que la legislación del Código Laboral derivada de la dictadura militar de Pinochet así lo mandata. En este sentido, es posible comprobar que el predominio de

El efecto combinado de estas limitaciones influye en la percepción popular de lo que son y hacen los sindicatos, por lo que no existe presión desde abajo para que participen en debates sobre las políticas de cambio climático, ya que los trabajadores ven la acción sindical en términos instrumentales.

las ideologías neoliberales orientadas al mercado implican, en muchos casos, que los trabajadores ante la falta de incentivos de protección estatal en procesos de transición justa, se ven alentados por los intereses privados a considerar la legislación destinada a la protección del medio ambiente como una amenaza directa para el empleo y, en ocasiones, sobre todo en los sectores extractivos, se han movilizad para impedir su imposición, regulación y cierre.

Por último, el efecto combinado de estas limitaciones influye en la comprensión popular de “lo que son y hacen los sindicatos” (especialmente al asociarlos a los intereses de las empresas), por lo que no hay presión “desde abajo”, ni procesos significativos de alianzas con agentes de los territorios afectados por estas industrias, para que participen en coalición en debates sobre las políticas de cambio climático. Los trabajadores tienden a entender la acción sindical en términos instrumentales sin soportes institucionales para su participación como agentes de decisión en el proceso. En Chile, la asociatividad laboral está concentrada en los sindicatos. No hay colectivos, cooperativas, etc., que tengan esa capacidad de incidencia pública que pueda compararse en el ejercicio y representación de los y las trabajadoras. Debido a lo anterior, son principalmente las comunidades locales y territoriales las que desarrollan mayores formas de presión, resistencia y mitigación en relación con el cambio climático.

Dentro del movimiento sindical chileno, el principal actor sindical que participa en los debates sobre política climática a nivel nacional es la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), la cual constituye la central sindical con mayor representación a nivel nacional. La CUT tiene fuertes vínculos históricos con varios partidos de izquierda, incluido el Partido Comunista, que forma parte de la actual coalición gubernamental. Sin embargo, la participación de la CUT es limitada, ya que solo tiene una función consultiva y está poco representada en comparación con las organizaciones medioambientales. En opinión de los actores de la CUT, el Gobierno depende en exceso de las aportaciones de las ONG en el desarrollo de su política medioambiental.

Debido a la falta de mecanismos formales de diálogo, la CUT intenta influir en el debate mediante el suministro de información, es decir, la publicación de documentos de posición y contribuciones formales e informales a los paneles de formulación de políticas y comités como los que participan en la implementación de la Ley de Cambio Climático o el diseño de la Estrategia Nacional de Transición Socioecológica Justa (ENTSEJ).

Los sindicatos a nivel de empresa suelen quedar excluidos de los foros de elaboración de políticas, incluso cuando los temas que se debaten afectan directamente a sus miembros. Por ejemplo, la Estrategia de Transición Socioecológica Justa incluye dentro de su amplio mandato el proyecto de eliminar gradualmente el sector de la energía térmica a carbón, por lo que las nociones de lo que significa la Transición Justa en este contexto son extremadamente relevantes para los trabajadores de las centrales térmicas a carbón. A pesar de la centralidad de los procesos de cierre de las centrales térmicas de carbón dentro de esta agenda, no hubo contribuciones directas de sindicatos del sector energético al grupo de expertos que elaboraron la propuesta. La única excepción a esta tendencia a excluir a los sindicatos de base de los foros de elaboración de políticas (entre los sectores considerados en este informe) es el sector del cobre, que ha conseguido una participación más amplia y significativa.

El sindicalismo en el cobre tiene un nivel de institucionalidad, organización y poder estratégico y estructural superior al de otros sectores debido a su historia de organización y a su contribución al PIB. Aunque el cambio climático se considera actualmente una cuestión de baja prioridad al interior de los sindicatos, su relevancia estratégica significa que es probable que el Gobierno involucre a los actores sindicales en cualquier debate sobre políticas que afecten al sector.

Perspectivas laborales sobre la descarbonización y la transición justa

Nuestra investigación revela que existen diferencias y solapamientos significativos entre las partes interesadas dentro del espacio de la Transición Justa, incluidos los representantes del gobierno, los actores de las ONG y los representantes de la CUT, los sindicalistas de base y los trabajadores. En cuanto a cómo se conceptualiza la Transición Justa, las ONG suelen hacer hincapié en la necesidad de una Transformación total de la economía chilena, con especial atención a la reducción de las prácticas extractivas y a la mejora de los problemas de salud medioambiental y pérdida de medios de subsistencia que tienden a concentrarse en torno a las “zonas de sacrificio” y otros lugares de extracción.

Desde esta perspectiva, la Transición Justa significa el cierre inmediato de las industrias contaminantes. Estas preocupaciones se reflejan ampliamente en la política gubernamental, que ha llevado a la introducción de una “Transición socioecológica justa”, un concepto en el que el reciclaje o la “reconversión laboral” de los trabajadores afectados por las políticas medioambientales es sólo una parte muy pequeña de una agenda mucho más amplia de cambio proambiental profundamente transformador.

Aunque, en general, los agentes de CUT están de acuerdo con los cambios necesarios, consideran que las medidas y el discurso del Gobierno en torno a este concepto no dan prioridad a los intereses de los trabajadores. Por lo tanto, a los actores de

la CUT les preocupa que el escaso interés de las ONG y el Gobierno por las implicaciones a largo plazo de los cierres industriales en la trayectoria profesional, los ingresos y el bienestar de los trabajadores signifique que no haya fondos ni políticas suficientes para abordar directamente esta cuestión. Estas preocupaciones son especialmente acuciantes dada la estrecha relación que mantienen las ONG con el Gobierno actual en comparación con los sindicatos.

Aunque la CUT es, con diferencia, la organización más destacada que participa en los debates nacionales, en lo que respecta a las políticas climáticas, la relación de CUT con la mayoría de los sindicatos a nivel empresarial es débil, y estos no consideran que represente adecuadamente sus intereses. Algunos sindicalistas incluso desconfían y prefieren no colaborar con la organización. Las acciones y perspectivas de transición justa de los sindicatos de centrales eléctricas de carbón y los trabajadores a los que representan se basaron en su experiencia directa con el cierre de centrales eléctricas de carbón. Sus perspectivas se orientaron en torno a la necesidad de políticas que garantizaran que el impacto de los cierres se minimizara en la medida de lo posible en sus ingresos y prestaciones sociales.

La orientación corporativista de estos sindicatos también significa que ha habido un compromiso limitado con las cuestiones socioambientales más amplias en las zonas de sacrificio por parte de los dirigentes sindicales. En su opinión, la transición justa se ha caracterizado por la impotencia de los trabajadores, ya que no tienen otras alternativas de empleo o ingresos. Si bien el cambio climático y la necesidad de eliminar gradualmente la energía generada por carbón son cuestiones abordadas en sus declaraciones y documentos, estas no se mencionaron directamente en las entrevistas.

A pesar de que muchos trabajadores estaban descontentos con el ritmo del cambio, y en particular con la aceleración de la eliminación gradual de la energía térmica de carbón bajo la administración Boric, y de que el Gobierno se ha



comprometido de forma muy visible a dialogar, estos esfuerzos se perciben en gran medida retóricos y destinados a mejorar la imagen del país a nivel mundial, en lugar de un intento genuino de democracia y participación de los trabajadores en la agenda de transición.

Los actores sindicales también consideran que la Transición Justa y la transición ecológica en general están siendo secuestradas por el lobby empresarial chileno, que está muy bien organizado y cuenta con abundantes recursos. Existe la percepción de que las empresas están utilizando el eslogan de la sostenibilidad como «tapadera» (fachada) para acciones que, ante todo, aumentarán sus márgenes de beneficio, a menudo a expensas de los trabajadores, especialmente teniendo en cuenta que los trabajadores mineros son el sector con la tasa de sindicalización más alta del país (46,7 %), y el energético el cuarto más alto (27,4 %).

Los mecanismos mediante los cuales los sindicalistas percibían que se estaba produciendo un aumento de la extracción de beneficios eran: 1) la intensificación del trabajo; 2) la capacidad de las empresas para eludir la responsabilidad de la reparación mediante el cierre anticipado; 3) la emisión de nuevos contratos menos beneficiosos para los trabajadores en transición a energías renovables (incluso cuando se trabaja en las mismas empresas o en el mismo sector); 4) la implementación de tecnologías operativas autónomas (eléctricas) de bajas emisiones que reducen los puestos de trabajo necesarios; 5) la reducción de los impuestos pagados al gobierno; y 6) la reducción de la densidad sindical en uno de los sectores más organizados de la economía (como es el caso de la minería y la energía).

Cabe señalar que los sindicalistas consideran que la velocidad de la transición está impulsada por agentes externos, como los países europeos, que dependen de las nuevas tecnologías (por ejemplo, la electricidad o del hidrógeno en el transporte y la industria) para alcanzar sus objetivos de descarbonización. La percepción es que las empresas de estos países serán las que se beneficien de la transición ecológica, como los fabricantes de automóviles eléctricos, especialmente para el caso del litio. Por lo tanto, la transición ecológica se percibe como una prolongación de las relaciones coloniales históricas, ya que la carga medioambiental del capitalismo recae sobre los países en desarrollo marginados de la economía mundial que suministran las materias primas para mantener el estilo de vida opulento de Occidente.

En respuesta a estos continuos desafíos, los sindicatos, y en particular la CUT Chile, han intentado desarrollar propuestas políticas que equilibren las preocupaciones de las comunidades locales en torno a los altos niveles de impacto y daño locales, especialmente en torno a los altos niveles de impacto y daño ambiental resultante de la industria pesada, con los medioambientales resultantes de la industria pesada con los potenciales impactos de las políticas de descarbonización sobre los trabajadores.

La CUT destaca la importancia de una transición ecológica que aporte mejoras tangibles a las comunidades marginadas, como una reducción de las facturas energéticas o mejoras en la salud medioambiental. Argumentan que, a menos que se impulse la responsabilidad de las empresas mediante impuestos mucho más elevados sobre el carbono y otros tipos de contaminación perjudicial, como los compuestos nitrosos y sulfurosos y las partículas en suspensión, las comunidades contaminadas no podrán implementar los programas de rehabilitación necesarios para desarrollar medios de vida alternativos en los lugares donde se están cerrando industrias contaminantes. Además, abogan por la inversión pública en los programas de reciclaje profesional,

reciclaje y capacitación en lugar de confiar en que las empresas proporcionen la formación que los trabajadores necesitarán para conseguir puestos de trabajo en nuevas industrias.

Este sindicalismo más social puede contrastarse con la orientación corporativa y defensiva de los sindicalistas del sector de la energía térmica a carbón quienes ya han sufrido las consecuencias de los cierres, lo cual les impulsa a sostener demandas en transición justa centradas en políticas de apoyo al mercado laboral necesarias para garantizar que la transición cause el mínimo daño posible a los trabajadores de este sector y genere opciones de empleabilidad.



1. Introducción

Chile está tratando de posicionarse como líder climático en América Latina. En 2020, bajo el liderazgo de un gobierno de derecha, el país anunció ambiciosos objetivos nacionales. Las contribuciones determinadas (NDC) se centraron en la eliminación gradual de la energía eléctrica generada por carbón para 2040, el compromiso de alcanzar emisiones netas cero para 2050 y un programa de transición justa de arriba abajo.

El programa de Transición Justa se inició bajo el gobierno de derecha de Sebastián Piñera e incluyó una serie de talleres participativos y un documento titulado Estrategia de Transición Energética Justa.

La Agenda de Transición Justa fue luego impulsada y adaptada por el nuevo gobierno de izquierda liderado por Gabriel Boric. Esto supuso que La Transición Justa se adaptó a la Transición Socioecológica Justa, una agenda más amplia para un cambio transformador y progresista centrado en abordar los problemas de salud ambiental y contaminación en áreas donde las centrales eléctricas de carbón conviven con otras formas de industria pesada.

La intención de Chile de centrar sus estrategias de reducción de emisiones en la eliminación gradual de la energía eléctrica generada por carbón tiene como objetivo permitir que el país aproveche la ventaja comparativa en la generación de energía renovable que ofrece su geografía y, hasta hace poco, un consenso político neoliberal estable que ha permitido altos niveles de inversión extranjera directa en el sector.

Chile ha privatizado por completo los activos energéticos, y ha ofrecido apoyo estatal a los inversores extranjeros que desean entrar en este mercado, lo que permite obtener altos rendimientos de las inversiones (Flores-Fernández, 2020; Furnaro, 2020; Kingsbury, 2022). Sin embargo, aunque el país ha tenido gobiernos predominantemente de izquierda desde el fin de la dictadura militar en 1990, la centro izquierda Constitución y piezas clave de la legislación neoliberal, como los Códigos Laboral y de Aguas promulgados por Pinochet, siguen vigentes.

La derecha sigue siendo una fuerza política poderosa en Chile. Los intereses empresariales, en particular, han sido capaces de reunir un poder estructural e instrumental significativo para bloquear posibles reformas políticas, como la amenaza de que la fuga de capitales pueda desestabilizar una frágil nueva democracia y la colonización de los puestos de toma de decisiones políticas y las instituciones

clave por parte de actores pro-neoliberales (Madariaga, 2020; Pérez Ahumada, 2023). Esto significa que los intereses empresariales y de las élites pueden influir en la configuración de las políticas climáticas y en la legislación laboral que las respalda, en detrimento de los trabajadores y los ciudadanos chilenos de a pie.

Sin embargo, en 2019 el país vivió un importante periodo de agitación social, en el que se cuestionó activamente la hegemonía neoliberal. Aunque inicialmente se desencadenó por una subida de las tarifas del metro, la frustración por la privatización de salud, agua y pensiones, el alto costo de la energía y la educación y la falta generalizada de responsabilidad corporativa también se convirtieron en motivos de frustración en las movilizaciones posteriores.

Los movimientos sociales progresistas, revitalizados recientemente, se propusieron abordar estas vulnerabilidades socioeconómicas profundamente arraigadas mediante un cambio constitucional. Aunque finalmente no tuvieron éxito, en parte debido a una campaña de desinformación de la derecha que contó con abundantes recursos, estos acontecimientos han alimentado los debates en curso sobre el significado de la transición justa.

En este informe exploramos la relación entre la elaboración de políticas laborales y medioambientales en Chile con el fin de comprender las perspectivas laborales y la participación en el desarrollo de políticas de transición justa en Chile. Nos basamos en una serie de 31 entrevistas a expertos con representantes sindicales (n=18), ONG (n=4), actores gubernamentales (n=3), trabajadores de centrales eléctricas de carbón (n=5) y académicos (n=1). Las entrevistas con los sindicatos incluyeron a representantes de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), que es la organización sindical nacional de Chile, así como a organizaciones sindicales internacionales, federaciones y confederaciones sectoriales y sindicatos de empresa de sectores que se consideran (potencialmente) interesados en la elaboración de políticas

medioambientales, concretamente los sectores extractivos, de producción de energía, minería y transporte.

También se analizaron documentos políticos relacionados con la Transición Justa elaborados por actores laborales y estatales entre 2019 y 2025, incluidos documentos que revelan las negociaciones en torno al significado y las implicaciones del proyecto chileno de Transición Justa impulsado por el Estado. Consideramos tanto la agencia laboral como las oportunidades para crear, incidir e influir en los espacios de la política pública, social y económica, así como las limitaciones contextuales en las que opera los trabajadores y tensiones entre las distintas partes implicadas en el desarrollo de políticas de Transición Justa.

Estructura del Informe

En el capítulo uno, presentamos el ámbito de la elaboración de políticas climáticas en Chile. Esta sección incluye una breve descripción de las características de la economía chilena, la historia de la elaboración de políticas medioambientales en el país y un análisis de los recientes cambios políticos, incluida la presión para elaborar una nueva constitución entre 2019 y 2023.

En el capítulo dos, analizamos el papel de los trabajadores en la formulación de políticas medioambientales en Chile mediante un debate sobre las limitaciones específicas del movimiento sindical chileno, incluyendo cómo el legado de la dictadura cívico-militar de Pinochet influye en la cultura sindical



y excluye directamente a los actores sindicales de la participación en los debates sobre políticas.

En el capítulo tercero analizamos cómo se está posicionando el movimiento sindical en los debates sobre la transición justa. Presentamos las relaciones entre los actores sindicales y medioambientales. Las ONG (NGO) y sus diferentes perspectivas sobre la transición justa. A continuación, analizamos la amenaza que supone la cooptación corporativa de las iniciativas de sostenibilidad para agendas impulsadas por el lucro y, a la inversa, cómo los actores laborales les gustaría que se pusiera en práctica el concepto de Transición Justa.

En el capítulo cuarto analizamos las incipientes iniciativas de transición justa y/o sostenibilidad en

acción en tres sectores diferentes de la Economía: energía térmica a carbón, producción de litio y transporte público. En el sector de la energía térmica a carbón, los trabajadores se sienten defraudados por las promesas del Gobierno; en el sector del litio, la decisión de ampliar y nacionalizar parcialmente el sector crea prioridades contrapuestas, pero tiene el potencial de beneficiar a los trabajadores a largo plazo; por su parte, en el metro de Santiago hay pruebas de una victoria a pequeña escala para los trabajadores afectados por la supuesta ecologización del sistema de transporte público urbano impulsada por la sostenibilidad.

En el capítulo final reunimos estas ideas para crear un resumen de lo que hace único el compromiso laboral con la Transición Justa en Chile.



2. Ámbito de la formulación de políticas climáticas



2.1 Características de la economía chilena

Cuando Augusto Pinochet y los militares derrocaron al gobierno socialista electo de Salvador Allende y establecieron una dictadura militar en 1973 en un violento golpe de Estado respaldado por Estados Unidos, se procedió a promulgar reformas estructurales basadas en ideas económicas neoliberales derivadas de un grupo de economistas estadounidenses conocidos como los «Chicago Boys». Estas políticas tenían como objetivo reducir la intervención del Estado en la política económica y aumentar el papel del sector privado en la prestación de servicios públicos. Pinochet también reprimió, persiguió, torturó y asesinó a militantes y activistas de organizaciones de izquierda que habían contribuido al ascenso al poder de Allende (Durán-Palma et al., 2005; BBC News, 2011). La capacidad de organización de los sindicatos se vio gravemente limitada debido a una serie de leyes antisindicales, que hasta el día de hoy dificultan la organización de los sindicatos para combatir los crecientes niveles de desigualdad (Duran y Galvez, 2016).

Los niveles de sindicalización en Chile siguen siendo bajos: en los últimos años han rondado el 17%. Entre los sectores altamente sindicalizados se encuentran la minería, la energía y la logística portuaria, mientras que los sectores no sindicalizados son el sector público y el comercio mayorista y minorista (Fox-Hodess, 2019; Pérez Ahumada y Ocampo, 2023). La debilidad del movimiento sindical contribuye aún más a los altos niveles de precariedad laboral en un mercado de trabajo muy desregulado, que incluye el trabajo informal, el autoempleo, la externalización, los contratos de corta duración, la subcontratación, la insuficiencia salarial y el subempleo (Julián-Vejar, 2018; Blanco & Julián, 2019). Casi la mitad de los que trabajan en el sector minero y más de un tercio de los que trabajan en el sector sanitario y educativo son trabajadores subcontratados o en modalidad “a honorarios”, lo que significa que tienen dificultades para acceder a derechos básicos como la asistencia sanitaria, la prestación por enfermedad y las pensiones durante la jubilación (Fundación Sol, 2018).

Más de una cuarta parte de todos los trabajadores tienen la cual corresponde a una de las más bajas en la región. Aunque Chile es el país más rico de América Latina, también es el país con mayor desigualdad económica de la OCDE (OCDE y Naciones Unidas, 2018).

Tras el golpe, Pinochet implementó una desregulación radical mediante la aprobación de una nueva constitución, que incluía disposiciones para evitar cambios de política (Madariaga, 2020). Esta nueva constitución también alejó a la economía de los incipientes esfuerzos de industrialización mediante la sustitución de importaciones, hacia un modelo extractivista basado en la producción predominante de materias primas procedentes de las industrias minera, agrícola/acuícola y forestal (OCDE y Naciones Unidas, 2018; Leiva, 2019). Como resultado, la economía chilena depende en gran medida de la extracción de recursos naturales y explotación minera. La minería representa el 13 % del PIB y el 55 % de las exportaciones, de las cuales el 50 % proviene solo del cobre. También lidera la producción de yodo, renio y litio, con un 65 %, un 50 % y un 39 % de la producción mundial, respectivamente (OCDE y Naciones Unidas, 2018). En Chile, el 72 % de las minas son de propiedad privada y el 28 % restante es propiedad y está operado por la empresa estatal CODELCO (Administración de Comercio Internacional, 2022).

CODELCO (Corporación Nacional del Cobre de Chile) es el mayor productor de cobre del mundo, con más de un tercio de la producción total. Por su parte, la agricultura y la industria agroalimentaria representan el 8 % del PIB y el 20 % de las exportaciones. En ambas industrias, las exportaciones están dominadas por productos relativamente poco procesados con niveles de valor añadido inferiores a los de muchos países de la OCDE (OCDE y Naciones Unidas, 2018). China es un destino clave para las exportaciones y ha sido el mayor socio comercial del país desde 2010. Desde 2006 existe un acuerdo de libre comercio entre ambos países (Regional de Asia Centro de Integración, 2024). Chile es una economía muy abierta y, en total, el país ha firmado 31 tratados de libre comercio con 65 países diferentes (Bustamante, 2022).

Cuando una economía presenta una atención excesiva a la exportación de materias primas en gran parte no transformadas conduce a una economía frágil y poco diversificada, este modelo estructural ha sido conceptualizado en América Latina como “economías dependientes” (Mauro Marini, 1979). Si esto sumamos que esta exportación se basa en la explotación y depredación de la naturaleza, sin generar valor agregado y asentado en enclaves territoriales muy específicos, a estos modelos suele reconocerles como extractivismos (Gudynas, 2015; 2023). En los últimos años este modelo de desarrollo se ha transformado en algo llamado neo extractivismo (Svampa, 2019a) el cual es promovido por gobiernos de izquierda y/o progresistas para aumentar los fondos fiscales de recaudación a través de empresas estatales o del aumento de la inversión en sectores extractivos.

En el neo-extractivismo, al igual que en el extractivismo, los bienes producidos tienden a exportarse, pero con el neo-extractivismo aumenta la escala y el número de sitios de extracción, así como los tipos de actividades involucradas (por ejemplo, la producción de soja, salmón y aceite de palma), lo que empuja las actividades extractivas hacia nuevas áreas (a menudo denominadas la expansión de la frontera de los productos básicos). El creciente alcance y escala de las actividades extractivas debido a aumento del metabolismo social (es decir, el flujo de energía y recursos necesarios para sostener la economía mundial) requiere nuevas infraestructuras. Los elevados rendimientos que puede generar la minería cuando los precios de las materias primas son altos no fomentan la innovación, que contribuiría a la diversificación y la estabilidad económicas cuando los precios de las materias primas caen inevitablemente (Moore, 2011; Svampa, 2019b).

Los elevados beneficios de la minería, especialmente cuando los precios de las materias primas son altos, no fomentan necesariamente la innovación, lo cual indudablemente ayudaría a la diversificación y a la estabilidad económica cuando los precios de las materias primas caen inevitablemente. Este ciclo de dependencia suele repetirse en economías

exportadoras de materias primas. El neo extractivismo empuja la extracción hacia nuevos territorios que antes se consideraban improductivos, debido a que no logra desarrollar nuevas fuentes de valor.

Este proceso es conocido en la literatura como la expansión de la “frontera de las mercancías” (Moore, 2011; Svampa, 2019b). Para ello, el modelo extractivista pone en marcha una serie de consecuencias ambientales y sociales para las comunidades, especialmente para los pueblos indígenas asociadas a la forma en que se ocupa, explota y remodela el territorio en función de las necesidades de acumulación (Alister, Cuadra, Julián-Vejar, Pantel y Ponce, 2021). Esto da lugar a conflictos que pueden durar más que los propios proyectos extractivos (Delamaza et al., 2017; Svampa, 2019b; Carranza et al., 2020; Schmalz et al., 2022; Balderson, 2023) con profundas implicancias en la salud, la habitabilidad, el conflicto armado y la contaminación. Para el caso de Chile, el funcionamiento del extractivismo suele encontrarse confrontando en la actualidad por los procesos de evaluación de impacto ambiental para nuevos proyectos de extracción.

La conciencia de los inconvenientes de este modelo de desarrollo está muy extendida en la sociedad civil chilena, por lo que, a pesar de ser un concepto aparentemente académico, surgió de forma orgánica en numerosas entrevistas realizadas para este estudio.

Políticamente, Chile volvió a la democracia en 1990, pero institucionalmente, el modelo económico neoliberal y la constitución establecidos bajo Pinochet siguen vigentes. Desde entonces, el clima político en Chile ha sido relativamente estable, con el poder en manos principalmente de partidos políticos de centro y centroizquierda. Las únicas excepciones a esto fueron entre 2010-2014 y 2018-2022, cuando un partido político de derecha. No obstante, el capital y el lobby empresarial de derecha siguen siendo una fuerza poderosa que influye en la política, y los cambios en el enfoque extractivo de la economía que permitirían el desarrollo de una economía más equilibrada no

han formado parte, hasta hace poco, de cualquier agenda gubernamental. Más bien, tanto los partidos de izquierda como los de derecha han apoyado la continuación de las políticas neoliberales ortodoxas que están incorporadas en la Constitución de 1981 mediante la priorización de los derechos de propiedad privada sobre la protección de los recursos naturales y un enfoque tecnocrático basado en el mercado que despolitiza los problemas sociales y deja el modelo extractivo de crecimiento económico sin cuestionar y en su lugar (Leiva, 2019; Flores-Fernández, 2020; Berasaluce et al., 2021).

Chile cuenta con cinco zonas altamente industrializadas establecidas en la década de 1950, que albergan actividades de extracción, refinación, generación de energía y producción petroquímica. Estas zonas se conocen como «zonas de sacrificio» porque están dominadas por una industria pesada poco regulada y, como resultado, las poblaciones locales sufren graves consecuencias para la salud ambiental al vivir a sotavento y aguas abajo de actividades altamente contaminantes (Valenzuela-Fuentes et al., 2021; Gayo et al., 2022). En Chile hay un gran número de conflictos en los que las comunidades afectadas buscan justicia ambiental, a menudo a través de litigios en los tribunales (Torres-Salinas et al., 2016; Valenzuela-Fuentes et al., 2021; Schmalz et al., 2022; Akchurin, 2023). El Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) informó de 49 conflictos activos relacionados únicamente con la actividad minera en 2024 (OCMAL, 2024).

El país se considera muy vulnerable al cambio climático (Grupo del Banco Mundial, 2021) y ya está experimentando aumentos de temperatura de entre 1,5 y 2 grados por encima de la media histórica en sus zonas andinas septentrionales. Las predicciones indican la probabilidad de menores niveles de precipitaciones entre 2031 y 2050, y este clima más seco afectará especialmente a las regiones de Atacama y Los Lagos. Estas zonas son las más productivas desde el punto de vista agrícola y tienen las mayores densidades de población. El 25 % de la sequía que se ha producido desde 2009

está relacionada con el cambio climático y se prevé que el retroceso de los glaciares empeore esta situación (Gobierno de Chile, 2020a; Yan, 2021).

2.2 El desarrollo de las políticas energéticas y medioambientales de Chile

2.2.1 La evolución de la generación de energía en Chile

Chile comenzó a planificar la descarbonización de su matriz energética ya en 2014 (Ministerio de Energía, 2014). Aunque inicialmente la energía hidroeléctrica había sido su principal fuente de generación de energía, suministrando entre el 70 % y el 80 % de la capacidad instalada durante la década de 1980, la importancia de esta fuente de energía disminuyó a medida que aumentaba la demanda de energía, las condiciones meteorológicas irregulares interrumpían el suministro y la expansión se volvió controvertida, lo que llevó a la oposición de las comunidades afectadas (Nasirov et al., 2018; Serra, 2022). En su lugar, el país pasó a la producción a gas, con importaciones de gas procedentes principalmente de Argentina hasta que el país entró en un periodo de crisis que provocó que los suministros dejaran de ser fiables. En 2004, Argentina suministraba el 26 % del consumo energético del país, pero cuando se enfrentó a una escasez interna, las exportaciones a Chile se vieron limitadas, lo que provocó apagones en 2005.

En dos años, el suministro de gas al país se había colapsado casi por completo (Nasirov y Silva, 2014; Nasirov et al., 2018; Hauser et al., 2021). En respuesta a ello, Chile convirtió las centrales eléctricas de gas para que funcionaran con diésel, a pesar de los altos costes, y se amplió el sector de la energía eléctrica a partir del carbón, procedente principalmente de Colombia, Indonesia y Australia, ya que la producción propia de carbón de Chile ha sido insignificante desde el fuerte descenso (no gestionado) que se produjo en la década de 1990 (Nasirov y Silva, 2014; Hauser et al., 2021).

Sin embargo, como resultado de las perturbaciones causadas por las recurrentes crisis energéticas, ya en 2004 y 2005 se empezaron a promulgar leyes para promover las energías renovables, facilitadas por la colaboración de las ONG con los políticos y la reformulación de las cuestiones medioambientales de manera que resultaran atractivas para una mayor variedad de actores (Madariaga y Allain, 2020). A partir de 2014 El Gobierno chileno comenzó a desarrollar activamente políticas energéticas orientadas a la descarbonización, como una serie de medidas diseñadas para estimular la inversión en nuevas formas de energía renovable, como las tecnologías eólica y solar (Simsek et al., 2020; Serra, 2022). El país es muy adecuado para la producción de energía renovable, ya que el desierto de Atacama tiene unos niveles de radiación solar excepcionalmente altos, los 6000 km de costa reciben mucho viento y hay 123 volcanes activos. La generación renovable mejorada también es muy popular, ya que es probablemente aumentará la autosuficiencia y la resiliencia del país frente a las crisis externas (Flores-Fernández, 2020). Además, se han logrado reducciones de emisiones mediante mejoras en la eficiencia del uso de la energía en edificios e industrias. Entre 2017 y 2019, las emisiones de gases de efecto invernadero se redujeron en un 19 %, con un 64 % de las ganancias en eficiencia procedentes de los edificios, el 36 % de la industria y el 18 % del transporte (Hauser et al., 2021).

Entre los documentos clave de la política energética chilena se incluyen la Agenda Energética 2050 y, posteriormente, la Hoja de Ruta 2050 para un suministro energético sostenible e inclusivo, que introdujo objetivos para la generación de energía renovable y pidió una mayor participación del Estado en el sector energético (Ministerio de Energía, 2014; 2015). En este periodo, la presidenta del Partido Socialista, Michelle Bachelet (2014-2018), también ofreció concesiones en proyectos de infraestructura a través de asociaciones público-privadas, lo que ha dado lugar a una serie de proyectos de inversión a gran escala dirigidos principalmente a la energía solar, pero también a la producción de energía eólica, con

contratos adjudicados para suministrar energía a los mercados chilenos (Munguia, 2016).

El sistema energético chileno es centralizado y altamente privatizado (Flores-Fernández, 2020; Furnaro, 2020). Su economía está dominada por grandes empresas, y esto también es válido para el sector energético, incluidas las energías renovables (OCDE y Naciones Unidas, 2018; Lamme, 2018). Por ello, el Gobierno de Bachelet también impulsó reformas destinadas a romper el poder oligopolístico de las principales empresas de generación de energía. Sin embargo, estas medidas no tuvieron éxito y la generación sigue dominada por 5 grandes empresas: AES Andes, ENEL, Colbún, EDF y Engie, que En 2020, juntas suministraron el 90 % de la energía generada a través de una combinación de fuentes de energía fósiles y renovables (Generadoras de Chile, 2021). La capacidad instalada actual es del 53 % de energías renovables, de las cuales el 18 % es fotovoltaica solar, el 10 % es eólica y la mayor parte del resto

53%

Generación de energía a partir de fuentes renovables

El 18 % es energía solar fotovoltaica, el 10 % es energía eólica y la mayor parte del resto es energía hidroeléctrica.

47%

La generación de energía a partir de combustibles fósiles

El 18 % procede del carbón, el 18 % del gas natural y el 11 % de centrales térmicas de petróleo.

es hidroeléctrica. El 47 % restante corresponde a centrales térmicas de carbón (18 %), gas natural (18 %) y petróleo (11 %) (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021).

2.2.2 Las NDC de Chile y la eliminación gradual de la energía eléctrica generada por carbón

Chile presentó sus primeras contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) en 2015, con el objetivo de reducir intensidad de las emisiones del crecimiento del PIB en un 30 % hasta 2030 (Gobierno de Chile, 2020b). Esto significa que, aunque tanto las emisiones como el PIB seguirían creciendo, las emisiones lo harían a un ritmo relativamente más lento que PIB. En 2020, el condado pasó de definir los compromisos como una reducción de la intensidad de las emisiones del PIB (es decir, la disociación) al objetivo de reducir las emisiones absolutas en 95 MtCO₂eq para 2030 y superar las emisiones nacionales máximas para 2025. El presupuesto global de emisiones para el período 2020-2030 se ha fijado en 1100

MtCO₂eq, y el país también se ha comprometido a alcanzar emisiones netas cero. para 2050 (Gobierno de Chile, 2020a). En el período previo a la formalización de estos compromisos NDC, el gobierno de derecha liderado por Piñera negoció un acuerdo para eliminar gradualmente las centrales eléctricas de carbón en 2019. El acuerdo fue firmado por el Ministerio de Energía y las empresas energéticas que se verían afectadas. La eliminación gradual de la energía es la política energética insignia destinada a cumplir los compromisos NDC.

El país tiene como objetivo producir el 70 % de su energía a partir de fuentes renovables para 2030. El plan para alcanzar la neutralidad en carbono para 2050 requerirá la sustitución de 5400 MW de energía producida a partir del carbón por energía procedente de fuentes verdes (Ministerio de Energía, 2020a). El objetivo de neutralidad en carbono para 2050 también se basa en una reducción significativa de la demanda de energía en diversos sectores, además de la captura de 65 MtCO₂e por parte de los bosques (Ministerio de Energía, 2020a). Como parte de sus NDC, Chile también se ha comprometido a crear nuevas áreas marinas protegidas (incluida la implementación de planes de gestión), proteger los humedales costeros y crear un inventario nacional de turberas, y la gestión sostenible y recuperación de 200 000 hectáreas de bosque principalmente autóctono, así como la reforestación de otras 200 000 hectáreas, de las cuales al menos 100 000 hectáreas serán cubiertas de bosque permanente con al menos 70 000 hectáreas de especies autóctonas (Gobierno de Chile, 2020b).

El compromiso de Chile con la acción climática se considera «casi suficiente» en comparación con su contribución justa, ya que situaría al mundo en la senda de un calentamiento inferior a 2 grados. Su calificación ha mejorado recientemente desde «insuficiente» tras las medidas adoptadas por el Gobierno de Boric, que se analizan en detalle más adelante (Climate Action Tracker, 2024).



Los planes de Chile para la eliminación gradual de la energía eléctrica generada por carbón se han estado desarrollando desde 2017, cuando se adoptó el Plan de Acción Climática 2017-2022.

Este documento reforzó las normas de reducción de emisiones y estableció medidas de eficiencia obligatorias para las centrales de carbón. En 2018, el Ministerio de Energía creó una comisión técnica e interdisciplinaria sobre el carbón para evaluar los efectos sociales, ambientales y económicos de la eliminación gradual prevista como por ejemplo, la seguridad y la eficiencia del sistema eléctrico, así como los impactos económicos locales. La comisión incluyó aportaciones de ministerios gubernamentales, asociaciones industriales, el mundo académico, ONG, municipios y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). La GIZ aportó conocimientos científicos y técnicos sobre el uso de la energía solar en el norte de Chile, las consecuencias medioambientales y sanitarias de la energía chilena y las opciones técnicas para reconvertir las centrales. Los resultados se utilizaron para determinar un calendario de eliminación gradual del carbón que, en teoría, tenía en cuenta factores medioambientales, sociales y económicos (Hauser et al., 2021).

En 2019, las centrales eléctricas de carbón representaban el 36 % de la generación de energía y el 25 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (Ministerio de Energía, 2020a). El objetivo es cerrar diez de ellas para finales de 2025 y las 18 restantes de carbón centrales eléctricas de combustibles fósiles para 2040. Muchas de estas centrales se construyeron hace relativamente poco tiempo, ya que solo 7 de las 28 estaban en funcionamiento antes de 1990 (Inodú, 2018). El calendario de cierres ha sido muy inestable, ya que se han añadido nuevas centrales a la lista inicial de cierres inminentes y luego en algunos casos posteriormente eliminadas. El proceso de cierre se aceleró significativamente tras la elección de Boric en 2022. En 2021, como parte de la COP26, el país se unió a la Alianza Powering Past Coal, cuyo objetivo es acelerar la eliminación gradual del carbón reuniendo a empresas y organizaciones que trabajan activamente en esta cuestión (Gobierno de Chile, 2021).

Las centrales eléctricas de carbón no están distribuidas uniformemente por todo el país, sino que se concentran en zonas específicas altamente industrializadas. Como se ha señalado anteriormente, Chile cuenta con cinco zonas muy industrializadas, establecidas en la década de 1950, que albergan actividades de refinado de minerales, generación de energía y producción petroquímica.

Las centrales eléctricas de carbón se concentran en estas «zonas de sacrificio» y, como resultado, las poblaciones locales sufren graves consecuencias para la salud ambiental al vivir a sotavento y aguas abajo de actividades altamente contaminantes (Valenzuela-Fuentes et al., 2021; Gayo et al., 2022). Por lo tanto, como exploraremos en detalle en las secciones siguientes, El cambio climático, la política energética, la transición justa, el extractivismo y las zonas de sacrificio están estrechamente relacionados. Reconociendo estas complejidades y el impacto que el cierre de las centrales térmicas de carbón tendrá en determinadas economías locales, las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de Chile cuentan con un pilar centrado explícitamente en la transición justa y el desarrollo sostenible. El ministro de Medio Ambiente de entonces lo describió como un «pilar social que abarca los compromisos de mitigación, adaptación e integración, y establece un proceso de transición justa como parte del plan de descarbonización» (Schmidt, 2020).

2.2.3 La política medioambiental bajo el mandato de Boric

En 2021, Gabriel Boric se presentó a las elecciones presidenciales con un programa proambiental y antiextractivista, y actualmente lidera el gobierno más izquierdista desde el retorno a la democracia. Desde que asumió el poder en 2022, ha promulgado una serie de importantes cambios legislativos a favor del clima. El Gobierno chileno ratificó el Acuerdo de Escazú, la primera disposición vinculante del mundo sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en materia medioambiental. Esta iniciativa regional pretende hacer frente a los altos niveles de agresiones que sufren los defensores del medio

ambiente en América Latina y el Caribe, y mejorar los mecanismos de transparencia para que los ciudadanos puedan acceder más fácilmente a la información medioambiental. El acuerdo tiene por objeto proteger mejor los derechos de quienes participan en luchas medioambientales en América Latina. También tiene como objetivo mejorar la visibilidad de las personas cuyas opiniones han sido históricamente marginadas o no representadas en los espacios donde se toman decisiones sobre el medio ambiente (CUT, 2022; Senado República de Chile, 2022; Biblioteca del Congreso Nacional, 2024).

La Ley de Cambio Climático también fue ratificada en 2022. Esta ley establece las competencias y obligaciones a nivel nacional, regional y local, que mandatan a 17 ministerios distintos a adoptar medidas concretas para hacer frente al cambio climático. También establece la Estrategia Climática a Largo Plazo (LTCS), una hoja de ruta que detalla cómo el país cumplirá sus compromisos y exige el desarrollo de planes sectoriales de mitigación y adaptación con medidas y acciones concretas para cumplir estos objetivos. Esta ley también exige Planes Estratégicos de Recursos Hídricos para las cuencas hidrográficas del país e informes anuales del gobierno sobre la inversión pública en materia de clima, así como declaraciones de las instituciones financieras sobre los impactos climáticos y los riesgos de sus proyectos de inversión privada (Ministerio del Medio Ambiente, 2022). Estas medidas demuestran el compromiso del Gobierno de Boric con la lucha contra el cambio climático y su deseo de posicionar a Chile como líder medioambiental en América Latina.

El presidente Gabriel Boric ha confirmado el compromiso con la transición energética y la descarbonización de la matriz energética del país, incluyendo los cierres acordados de las centrales eléctricas de carbón y los demás compromisos NDC asumidos por el gobierno anterior en materia de cambio climático. La Agenda Energética 2022-2026 se elaboró en colaboración con las aportaciones de los ciudadanos que participaron en talleres y mesas redondas. Esto forma parte de una larga historia de

participación consultiva, más no deliberativa, en la elaboración de políticas energéticas, que comenzó en 1994 cuando la Ley Marco de Medio Ambiente (Ley 19.300) hizo obligatoria la participación pública en la elaboración de políticas. Sin embargo, estos procesos han sido criticados por ser meramente simbólicos e, incluso cuando tienen éxito, plantean numerosas complejidades debido a las agendas divergentes y potencialmente irreconciliables de los actores involucrados (Ureta, 2017; Urquiza et al., 2018).

Los principios transversales de la agenda se definieron como el acceso equitativo a una energía de calidad, una matriz energética limpia, un desarrollo energético seguro y resiliente, una transición energética justa y una infraestructura sostenible, la descentralización energética, el empoderamiento ciudadano y la democratización de la energía, la innovación y el crecimiento económico inclusivo, y la modernización y la gestión pública (Ministerio de Energía, 2022, pp. 25-26). Entre las políticas específicas relevantes para la descarbonización se incluyen planes para mejorar la eficiencia energética de 20 000 hogares, mejorar las normas de eficiencia energética de los edificios y desarrollar una estrategia para realizar mejoras a mayor escala en el parque inmobiliario, promover los electrodomésticos eficientes desde el punto de vista energético y facilitar la inyección de biogás o hidrógeno verde en la red de gas. También se señala una propuesta para reducir el uso de leña húmeda como fuente de energía, ya que está causando altos niveles de contaminación atmosférica, especialmente en el sur del país. Sin embargo, este diagnóstico señala que, de abandonar esta fuente de energía se creará la necesidad de una transición justa en el sector forestal, ya que muchos chilenos pobres viven de la venta de leña a los hogares (Ministerio de Energía, 2022).

Boric también ha anunciado planes para seguir desarrollando «industrias verdes» como el hidrógeno y el litio. La Agenda Energética 2022-2026 presenta el desarrollo de una industria de hidrógeno verde como un pilar clave de la transición energética. Estos planes también se detallaron en la Estrategia de Hidrógeno Verde del país (Ministerio



de Energía, 2020b). Este documento señala que, dado que el país tiene el potencial de producir una gran cantidad de electricidad renovable barata, pretende utilizar esta electricidad barata para producir hidrógeno verde a precios competitivos a nivel mundial. Se espera que se desarrolle una industria de hidrógeno verde a gran escala para sustituir o complementar el sector minero del país. Se prevé que se produzca en tres fases. En primer lugar, se incentivará el consumo interno de hidrógeno verde, utilizándolo para sustituir al hidrógeno gris como insumo en las refinerías de petróleo, sustituir las importaciones de amoníaco y emplearlo como combustible para el transporte de vehículos pesados de mercancías y el transporte de larga distancia. Se espera que, en el plazo de una década, se exporte hidrógeno, posiblemente en forma de amoníaco verde, e hidrógeno. Se utilizará ampliamente para el transporte terrestre y se incorporará a las redes de gas a nivel nacional. A largo plazo, el plan consiste en aumentar la producción a gran escala para que el hidrógeno

verde pueda sustituir a los combustibles fósiles en el transporte marítimo y aéreo mundial, con la esperanza de convertir este combustible en una exportación nacional clave que permita actividades de descarbonización en todo el mundo. Se esperan que en el proceso se creen 100 000 puestos de trabajo y que para 2030, el país ofrecerá el hidrógeno verde más barato a nivel mundial, con una capacidad de producción de 25 GW. La ventaja de esta estrategia es que permitirá al país pasar de la explotación de recursos no renovables a la exportación de energía renovable limpia y verde, lo que contribuirá a la reducción de las emisiones globales (Ministerio de Energía, 2020b; Giz/Ministerio de Energía, 2020). Sin embargo, la ubicación de los proyectos previstos podría ser objeto de controversia con las comunidades locales (Aedo et al., 2023; Stephani y Castillo Jara, 2024).

Bajo el mandato de Boric, también se ha desarrollado una nueva Estrategia Nacional del Litio que está comenzando a implementarse. La situación

jurídica del litio es una anomalía en el sistema de concesiones mineras de Chile, ya que desde 1979 se decreta que las reservas de litio no son concesionables y, por lo tanto, están reservadas para el Estado. En 2023, Chile anunció que su estrategia para el litio implicaría la nacionalización parcial de la industria. Esta estrategia se basó en el trabajo previo realizado por la Comisión Nacional del Litio durante el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) (Ministerio de Minería, 2016). Los principales componentes de esta estrategia son la creación de una Compañía Nacional de Litio, que proporcionará al Estado un mejor acceso a los beneficios del próximo auge del litio, la creación de un Instituto Público de Investigación del Litio y los Salares que mejorará el conocimiento de la hidrogeología, las propiedades fisicoquímicas, la flora y la fauna de la zona, así como el modo de vida de las comunidades, la economía local y una Red de Salares Protegidos. con el 30 % de las salinas del país protegidas completamente de la explotación del litio y la creación de un Comité Estratégico sobre Litio y Salares para supervisar la implementación de la estrategia. La participación del Estado tiene como objetivo ayudar a garantizar la sostenibilidad medioambiental y social.

En Chile, el principal enclave de extracción se encuentra en la Región de Atacama, en el norte del país, región la cual es caracterizada por ser un ecosistema frágil y biodiverso. El Salar de Atacama cuenta con la mayor reserva mundial de litio con cerca de hasta 1.500 mg/L de litio en salmuera. Según la estrategia estatal del litio, se protegerá el 30% del salar en el proceso de extracción. El objetivo es que la Estrategia Nacional del Litio «supere la mentalidad extractivista promoviendo el desarrollo tecnológico y de la cadena de suministro con empresas locales, así como actividades empresariales más sofisticadas que generen empleo productivo» (Gobierno de Chile, 2023, p. 13). Se espera que la participación del Gobierno «suavice» el impacto que el auge mundial del litio está teniendo en las comunidades indígenas del país. y la biosfera alrededor de la mina. Actualmente, existen críticas y conflictos por parte de las comunidades indígenas y las

organizaciones medioambientales en relación con el impacto negativo que la explotación del litio está teniendo en los recursos hídricos, la biodiversidad y la cohesión social de la zona (Gundermann et al., 2018; Bustos-Gallardo et al., 2021; Jerez et al., 2021). Sin embargo, la estrategia ha sido criticada por no proteger suficientemente los derechos indígenas, incluido el derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) antes de acordar las concesiones mineras (Cultural Survival, 2023).

2.3 La acción de las y los trabajadores y la presión para un cambio constitucional

La actividad sindical en Chile se ha visto paralizada desde 1979, cuando Pinochet introdujo el llamado Plan Laboral. El Plan Laboral limitó severamente la negociación colectiva y llevó al país a una versión extrema de flexibilidad laboral, en la que los empleadores controlaban mucho más de cerca las condiciones de trabajo. El Plan Laboral restringió la negociación colectiva al ámbito de la empresa y permitió a los empleadores a contratar trabajadores sustitutos durante las huelgas. A pesar de los diversos intentos de reforma desde el retorno a la democracia, las restricciones a la negociación a nivel de empresa siguen vigentes hasta el día de hoy, al igual que las leyes que promueven la competencia entre sindicatos y la firma de convenios colectivos semirregulados. Aunque la sustitución de los huelguistas está formalmente prohibida, los empleadores pueden realizar «modificaciones necesarias» en los turnos de los trabajadores no huelguistas para garantizar un servicio mínimo ampliamente definido (Durán-Palma et al., 2005; Narbona, 2015; Pérez Ahumada, 2021). Los trabajadores de empresas consideradas «estratégicas», como aquellos que prestan servicios de salud pública, seguridad o infraestructura tienen prohibido hacer huelga, y las empresas pueden solicitar al Gobierno su inclusión en esta lista (Crocco, 2020).

Aunque el derecho de sindicación se ha ampliado desde el retorno a la democracia, los incentivos para sindicalizarse siguen siendo débiles porque la

negociación colectiva no se ha reforzado de manera significativa (Durán-Palma et al., 2005).

La fijación de salarios sigue estando muy fragmentada y se determina a nivel de empresa, en lugar de mediante acuerdos sectoriales. Al mismo tiempo, se permite que grupos de negociación que no son sindicatos intervengan como grupos de negociación con la empresa, lo que dificulta la labor de los sindicatos establecidos al dividir a los trabajadores en grupos cada vez más pequeños. Estos grupos negocian convenios colectivos semirregulados, en lugar de los convenios colectivos más regulados y protegidos legalmente. A diferencia de los acuerdos, en los convenios no se protege el derecho a la huelga, ni a los líderes del grupo que firman el acuerdo (Pérez Ahumada, 2023). Debido a estas limitaciones, el establecimiento de una nueva constitución ha sido durante mucho tiempo una prioridad para los sindicatos, que han publicado diversos documentos de política y posición en los que abogan por cambios que permitan una mayor libertad para organizar a los trabajadores y para que surja un sistema económico más justo y menos orientado a la extracción.

En octubre de 2019, Chile vivió su periodo de agitación social más significativo desde el retorno a la democracia. Las protestas, inicialmente provocadas por el aumento del precio de los billetes de metro, pronto se convirtieron en manifestaciones contra problemas sociales más complejos, como el aumento del coste de la vida y los altos niveles de desigualdad. Aunque el entonces presidente, Sebastián Piñera, un multimillonario de derechas del partido Chile Vamos¹, ofreció aumentar tanto la pensiones públicas y el salario mínimo en un 20 %, se consideraron propuestas insuficientes y tardías, mientras que las protestas continuaron intensificándose, culminando en una huelga general

el 12 de noviembre. El 25 de octubre, casi una cuarta parte de la población salió a las calles para exigir cambios sociales y económicos y gritando «¡Chile despertó!». La represión estatal que siguió a las protestas dejó al menos 30 muertos y miles de heridos, entre ellos más de 1400 personas que sufrieron heridas de bala, perdigones o bombas lacrimógenas utilizadas por la policía. La ONU acusó al Gobierno de graves violaciones de los derechos humanos, incluido el uso excesivo de armas antidisturbios y gases lacrimógenos. Las protestas provocaron que el país renunciara a ser sede de la COP25 por temor a la violencia (Bartlett y Miller, 2019; BBC News, 2019b; BBC News, 2020).

Los sindicatos, especialmente la CUT, contribuyeron de forma limitada a generar e intensificar estas protestas. La actividad sindical se tradujo en denuncias contra el Gobierno, animando a la gente y a los miembros a reunirse para protestar, y promoviendo la coordinación con otros movimientos. Las protestas fueron lideradas por otras partes de la sociedad civil, incluidos grupos feministas y jóvenes. La limitada participación de la CUT puede considerarse un residuo de una tradición organizativa en la que los líderes no han logrado involucrar activamente a sus miembros en campañas, luchas y reivindicaciones que son más sociopolíticas que propiamente económicas y sindicales (Julián-Vejar et al., 2022). Los trabajadores portuarios del país desempeñaron un papel más destacado, tomando la iniciativa de detener el trabajo en casi todos los puertos del país y proponiendo una huelga general. A ellos se unió la CUT y, junto con otros 20 grupos, ayudaron a organizar dos días de huelgas nacionales en el 23 y 24 de octubre (Fox-Hodess, 2019; BBC News, 2019a).

Finalmente, la CUT asume un protagonismo en la convocatoria a una huelga general el día 12

1 En Chile, al igual que en muchos países latinoamericanos, el sistema de partidos políticos es bastante fluido y se forman y disuelven nuevos partidos con regularidad a medida que los intereses se unen o se dividen. Un ejemplo de ello es que Sebastián Piñera ha ocupado la presidencia en dos ocasiones, la primera como candidato de Renovación Nacional, pero la segunda vez se presentó por Chile Vamos. Chile Vamos se creó en 2015 como una coalición de partidos políticos de centro-derecha y derecha, entre los que se incluye Renovación Nacional (La Tercera, 2015).

de noviembre, que alcanzó cerca del 90% en el sector público y cercano a un 70% en el sector privado, teniendo un efecto decisor para el ciclo de protestas. Como parte de sus esfuerzos por sofocar las protestas, el Gobierno y algunos partidos de la oposición llegaron a un acuerdo (15 de noviembre) para celebrar un referéndum con el fin de decidir si se debía redactar una nueva Constitución que sustituyera a la Constitución de Pinochet de 1980 y cómo hacerlo. El referéndum se celebró un año después y el resultado fue un 78 % de votos a favor de redactar una nueva constitución. La nueva constitución fue redactada por una asamblea elegida democráticamente, integrada por científicos, profesores, estudiantes y representantes indígenas, con una proporción de género 50:50 (Mega, 2022; Hiner, 2022).

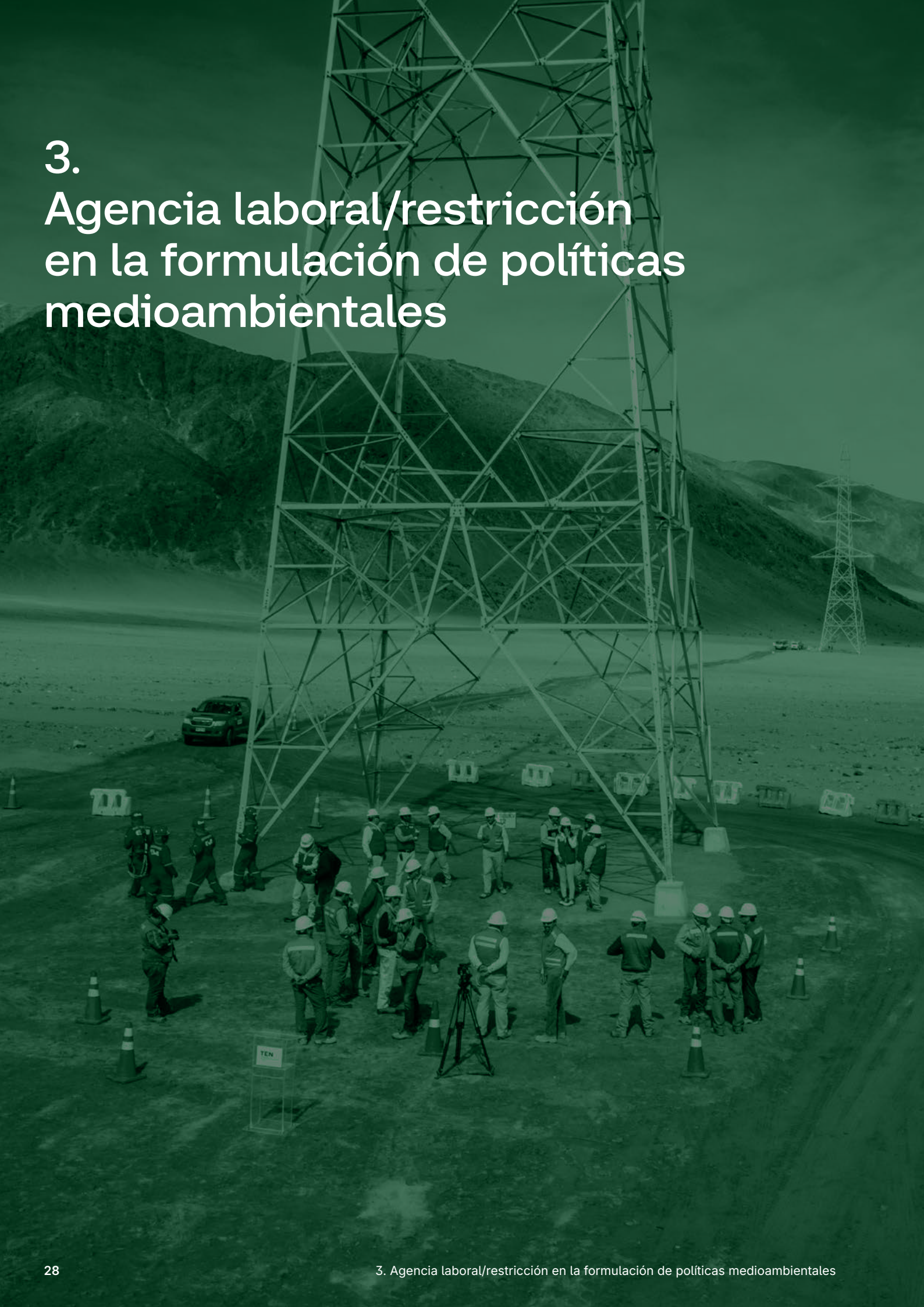
El cambio constitucional propuesto y respaldado por el nuevo presidente habría transformado a Chile en un Estado plurinacional, establecido territorios indígenas autónomos y la paridad de género, así como el derecho a la educación gratuita, la atención médica y la vivienda. (Almonacid Z et al., 2022). La protección del medio ambiente también habría mejorado significativamente, ya que se habría reforzado la obligación del Estado de prevenir el cambio climático y abordar la crisis de la biodiversidad. Además, se habrían concedido derechos a la naturaleza, lo que habría permitido interponer demandas contra las empresas que realizan actividades contaminantes (Mega, 2022). El artículo 47 de la Constitución también habría dado paso a la negociación a nivel sectorial (Gutiérrez et al., 2021), lo que podría haber otorgado a los sindicatos mucho más poder y capacidad para lograr cambios tanto en las condiciones laborales como en la política climática.

Sin embargo, tras una campaña de desinformación de los sectores conservadores, los cuales afirmaban que la nueva constitución supondría la pérdida de la propiedad privada, los derechos de pensión y que dividiría al país según criterios étnicos (plurinacionalidad), el país rechazó, la propuesta con un 62 % de votos en contra de la nueva constitución (BBC, 2022; Hiner, 2022). Tras

la derrota de la nueva constitución respaldada por Boric y su sector, se formó una segunda convención liderada por la facción partidos de extrema derecha. Este borrador constitucional también fue rechazado por los votantes, con un 56 % en contra en diciembre de 2023 (BBC, 2023).



3. Agencia laboral/restricción en la formulación de políticas medioambientales



3.1 ¿Despolitización sindical y (falta de) compromiso con el cambio climático?

El compromiso y capacidad de los trabajadores para incidir con las cuestiones climáticas en la mayoría de las entrevistas y sectores considerados aquí fue bajo. Esto se debe en parte a que, fuera de la CUT, los trabajadores aún no se tomaban muy en serio la cuestión como una amenaza: «“Piensan que todo esto es un tema de moda, que es más propaganda” comentó AO -Secretario de la Federación de Trabajadores Contratistas de ENAP C Secretaría de Medio Ambiente y Transición Justa de la Central Unitaria de Trabajadores. Por ello, se considera que para impulsar la acción sindical sobre el cambio climático es necesario desarrollar “campañas de sensibilización” para implicar e informar a los trabajadores en el tema y así promover un cambio cultural en la comprensión y percepción de la acción sindical en torno a estas temáticas. “¿Por qué no ha habido una política de, digamos, preparación cultural, ya sea cultural, educativa, etc.?” Los entrevistados insistieron repetidamente en la necesidad de que la acción sindical sobre el cambio climático comenzara con campañas de educación en el lugar de trabajo.

Aunque, inevitablemente, los sindicalistas y trabajadores de las centrales térmicas de carbón eran conscientes de las implicaciones del cambio climático debido al impacto que las políticas de reducción de emisiones estaban teniendo en sus lugares de trabajo (que se analiza con más detalle en la sección 4.51), la participación sindical fue limitada. Como se ha señalado anteriormente, el Código Laboral chileno limita legalmente las acciones que pueden emprender los trabajadores. Como resultado de ello, los entrevistados describieron un proceso de despolitización de los trabajadores, de tal manera que, con el tiempo, las limitaciones se reflejan en la comprensión que tienen los trabajadores del propósito de los sindicatos. Como señaló uno de los entrevistados:

“Hay una pérdida de politización del sindicalismo, una ausencia de solidaridad de clase, una

ausencia de perspectiva histórica para abordar los problemas concretos que existen en los lugares de trabajo. En resumen, lo que se denomina en términos genéricos o generales: despolitización. Despolitización del mundo laboral o del discurso que los sindicatos construyen a partir de sus problemas concretos.”

Representante del CUT 2

Así, los trabajadores han llegado a esperar un bajo nivel de compromiso por parte de sus líderes en cuestiones que van más allá de la negociación de aumentos salariales y mejoras en los contratos a nivel de empresa, ya que queda fuera de su conceptualización de lo que son los sindicatos y lo que deben hacer. Esta cultura sindical ha prevalecido y se ha convertido en la dominante en el campo de acción de los sindicatos dificultando la cohesión de las organizaciones y la posibilidad de convertirse en un actor con mayor peso en la esfera pública. Además, se consideró que los avances logrados en cuanto a la comprensión y aceptación pública del cambio climático eran vulnerables a los ataques del lobby empresarial de derecha. Durante 2023, cuando se redactó la segunda propuesta de reforma constitucional, este proceso fue liderado por políticos de derecha y extrema derecha. Los cambios que propusieron, además de liberalizar aún más la economía y la sociedad chilenas, podrían haber bloqueado la acción contra el cambio climático (CIPER Chile, 2023). Como explicó uno de los entrevistados: «eliminaron del borrador constitucional preliminar elaborado por el Comité de Expertos [...] el reconocimiento de que existe el cambio climático» [representante del sector del transporte]. Dado que la derecha política sigue siendo una fuerza política muy poderosa en Chile, existe una gran posibilidad de que el país retroceda en lugar de avanzar en materia de política climática en los próximos años. El hecho de que los políticos de derecha puedan plantearse tal medida sin que se produzca una protesta pública indica el bajo nivel de concienciación sobre el tema entre la población en general.

Las únicas excepciones encontradas a la narrativa presentada anteriormente fueron acciones o comentarios limitados y aparentemente inconexos. Por ejemplo, un documento alojado en el sitio web de la Federación de Sindicatos de Supervisores Rol A y Profesionales de Codelco Chile (FESUC) titulado «El papel del cobre y litio en la transformación de Chile en líder de la minería verde. ¿Es posible la transición hacia una minería sostenible?». Este documento sugería que el nivel de ingresos fiscales generados por el sector minero era actualmente insuficiente para satisfacer las «urgentes demandas sociales» del país y, por lo tanto, era necesario un tipo impositivo más alto para «las demandas sociales, la industrialización ecológica, la compensación social y medioambiental para las regiones, la ciencia y la tecnología, y la reconversión y la formación para el empleo (Transición Justa)».

El documento señala que el sector exporta cada vez más cobre sin fundirlo ni refinarlo, lo que genera unas emisiones de carbono mucho más elevadas que si el procesamiento se llevara a cabo en el país de extracción. Las emisiones directas e indirectas del sector representan en conjunto el 18 % del total del país, lo que, según el informe, no incluye las emisiones asociadas a los 1200 viajes para entregar cobre sin refinar a Asia. Solo alrededor de un tercio del concentrado sin procesar es cobre, por lo que estas emisiones podrían reducirse en dos tercios si se desarrollara la capacidad de refinación en Chile (Calderón Galaz, 2021).

Este enfoque vincula las cuestiones del cambio climático, el extractivismo y la necesidad de encontrar nuevas oportunidades de trabajo para las personas desplazadas por las políticas de cambio climático. Sin embargo, la cuestión se complica por los problemas socioambientales y de salud en las «zonas de sacrificio», donde las comunidades locales están presionando al Gobierno para que cierre este tipo de industrias altamente contaminantes. En 2022, el Gobierno decidió cerrar el complejo industrial Ventanas, una gran fundición de cobre propiedad de la empresa estatal CODELCO, que opera en la zona de Quintero-Puchuncaví (Cambero, 2022).

Por su parte, los trabajadores del litio reconocieron la incongruencia que existe entre la minería y la sostenibilidad, ya que, además de implicar la explotación de un recurso no renovable, las actividades mineras consumen mucha energía y agua, por lo tanto, actualmente se queman grandes cantidades de petróleo en la extracción de metales y minerales. Para uno de nuestros entrevistados, esto ponía en duda la supuesta sostenibilidad del sector:

“Quemamos petróleo para explotar este recurso, que es un recurso del que supuestamente quieren dejar de utilizar debido al cambio climático, diciendo que estamos cambiando a energías limpias, en este caso el litio, que es una energía que va a estar en el futuro, en 50 años o menos, predicen un auge. Pero utilizamos petróleo para explotar el litio, porque todo lo que se mueve dentro de la planta del Salar de Atacama es a base de petróleo. Y nosotros, como sindicato... Hemos hecho saber a la empresa que una empresa transnacional tiene los recursos, y seguimos explotando el litio de una manera arcaica. Es complicado, porque se trata de un recurso limpio, pero se basa en un recurso que quema petróleo».”

Representante de un sindicato de trabajadores del litio.

Este fue uno de los pocos ejemplos que encontramos de trabajadores que solicitaban directamente mejoras en materia de sostenibilidad a nivel empresarial. Sin embargo, el entrevistado no consideraban que tuviera mucho poder para influir en las políticas, y señaló que, aunque habían solicitado el uso de vehículos eléctricos y la producción de energía renovable en las instalaciones, los cambios que se habían realizado estaban más relacionados con el deseo de la mina de cumplir con las normas legislativas internacionales para una minería responsable.

Las solicitudes de IRMA (Iniciativa para la Garantía de la Minería Responsable), que exige a las empresas certificadas reducir al máximo las emisiones de gases de efecto invernadero (IRMA, 2018), parecen haber sido más importantes que la presión del sindicato. Además, el desarrollo de



instalaciones solares a veces encuentra resistencia por parte de las comunidades locales que dependen del turismo paisajístico o natural y, por lo tanto, consideran que dichos desarrollos pueden afectar a sus ingresos.

3.2 Restricciones a la agencia laboral en Chile

3.2.1 Atomización

Como se ha señalado anteriormente, las actividades sindicales están muy limitadas en Chile, por lo que sus oportunidades para influir en la política climática son limitadas. Los efectos a largo plazo del Código Laboral y la represión durante los años de la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973 - 1990) incidieron en que: «la tendencia fue hacia la fragmentación sindical, [...] coexisten muchos sindicatos» [representante del sector del transporte]. Hay un total de 11 400 sindicatos activos en el país, de los cuales más de la mitad tienen 40 miembros o menos (Duran y Galvez, 2016).

Aunque algunos sindicatos se unen para formar federaciones, los trabajadores federados son una minoría y los que tienen acceso a una

confederación nacional son aún más escasos (Palacios-Valladares, 2010; Gutiérrez et al., 2021). En palabras de uno de los entrevistados, incluso en sus formas asociativas, los sindicatos tienen muy poco poder y «tienen casi (solo) un papel consultivo» [representante de una ONG], ya que no pueden negociar ni hacer huelga colectivamente en diferentes empresas.

3.2.2 Rotación

En el 82 % de las empresas chilenas con 10 o más empleados nunca ha habido un sindicato, y en el 90 % de las empresas no existe actualmente ningún sindicato. Los sindicatos suelen ser efímeros: en 2016, el 41 % había existido durante menos de 5 años, y entre 2015 y 2016, el 65 % de los sindicatos formados en 2014 desaparecieron (Duran y Galvez, 2016). Esta inestabilidad está relacionada con los altos niveles de trabajo subcontratado y precario en el país, lo que dificulta enormemente generar y mantener el impulso de las campañas sindicales, como explicó un representante de una federación de subcontratistas del cobre:

“Crear una organización y que esta organización tenga 16 años ya es una hazaña, porque si somos

producto de la subcontratación, ya se sabe que un contrato termina con la empresa X, los trabajadores se cambian de chaqueta y se van a X2, X3 o X4 y eso significa volver a empezar, levantarse, volver a generar organización, hacerlo todo de nuevo. Así que, la verdad es que los desafíos en este y en este mundo de la subcontratación son mucho más complejos».

Representante de la Confederación de Trabajadores del Cobre [CTC], una confederación para los trabajadores del cobre subcontratados.

No obstante, como revela la cita, ha habido algunos éxitos, y la CTC lleva ya muchos años en funcionamiento. Un examen del proceso de formación del CTC pone de relieve cómo su espectacular surgimiento se vio impulsado por el acceso a recursos organizativos, además de por las quejas sobre las malas condiciones laborales. El posterior deseo de los trabajadores de mejorar sus medios de vida estaba relacionado con el contexto económico cambiante, en el que los precios de los minerales estaban aumentando. La capacidad organizativa existente era un vestigio de la fuerte tradición izquierdista de Chile, que ayudó a los activistas a mantener el impulso y seguir organizándose a pesar de enfrentarse a una clase trabajadora inicialmente despolitizada. La organización tuvo más éxito cuando conectó la necesidad de mejorar los salarios y las condiciones con luchas políticas más amplias, lo que reforzó la solidaridad. Los activistas contaron con el apoyo del Partido Comunista y actuaron para obtener el apoyo de la comunidad y la sociedad civil, y compartieron estrategias de resistencia entre generaciones de activistas (Manky, 2018). Desde entonces, las luchas contra las prácticas laborales subcontratadas se han extendido a otros sectores de la economía, en particular a aquellos relacionados con la extracción de recursos naturales, como la silvicultura (Torres et al., 2015)

3.2.3 «Sindicatos de empresa»

Dado que los sindicatos están estrechamente vinculados a empresas específicas, no todos operan con total independencia de los intereses

de las empresas. En algunos sectores existen los denominados «sindicatos de empresa» (grupos de negociación), que a menudo apoyan las posiciones de las empresas en momentos de conflicto. Como explicó un representante de la industria del salmón:

“Son sindicatos creados y financiados por la propia industria, es decir, líderes que hablan en nombre de la industria [...], que también se encargan de limpiar su imagen, porque están financiados por la industria, les dan beneficios, por lo que hacen la vista gorda. Defienden lo que saben que es malo [...] porque no van a ir en contra de algo que es importante para ellos. Para toda la industria es importante, para nosotros también es muy importante porque es una gran fuente de empleo, pero también hay que decir que No todo lo que se hace es bueno, también se cometen errores, hay muchas malas prácticas dentro de la empresa.”

Representante de una confederación nacional de trabajadores del salmón y el mejillón.

A continuación, explicó que los «sindicatos de empresa», como sindicatos corporativos, contribuyen a crear un clima de miedo dentro de los sindicatos, en el que se anima a los trabajadores a protestar contra cualquier propuesta de cambio legislativo que pueda servir para proteger el medio ambiente (por ejemplo, el establecimiento de zonas marinas protegidas) basándose en que los cambios propuestos pueden provocar la pérdida de puestos de trabajo. Se han denunciado procesos similares en el sector forestal, que han contribuido a suprimir las medidas de protección del medio ambiente:

“La verdad es que poco a poco los líderes comenzaron a participar [en acciones a favor del medio ambiente]. [...] ¿Qué hicieron los empleadores? Pusieron a los líderes entre la espada y la pared. Nos dijeron: «Miren, si exigís tantas cosas, el medio ambiente, todo eso, tendréis que cerrar». Entonces, ¿qué hicieron los trabajadores? Se pusieron del lado del empresario, ¿no? Y optamos por el trabajo. [La empresa] llevó a sus trabajadores a Valdivia y ¿adivinen con qué los enviaron? Con la

motosierra, pero sin la cadena, pero la pusieron a funcionar en la plaza [de Valdivia]. Un ruido infernal. Presionar al gobierno para que no les moleste [mejores prácticas medioambientales relacionadas con] su fábrica de celulosa».

Representante de una federación de trabajadores forestales

De este modo, la empresa logró manipular a los trabajadores para que rechazaran las medidas de protección medioambiental y se manifestaran a favor de los intereses de la empresa.

3.2.4 Individualismo

Como se ha mencionado anteriormente, el Código Laboral cambió el carácter del sindicalismo en Chile. En las entrevistas, los representantes utilizaban a veces el término «individualista» para describir las actividades sindicales o las orientaciones de los trabajadores:

“Aquí en Chile, lamentablemente, cada sindicato se ocupa de sus propias necesidades y no de las de los demás. Por lo tanto, si todo el mundo es individualista, hay muy poco que se pueda hacer a nivel de situaciones que son parte de una situación del país, una situación global».

Representante de un gran sindicato minero del cobre

Esto significa que hay poca presión desde abajo para que los sindicatos participen en actividades que apoyen directamente los objetivos de descarbonización. Además, las empresas suelen actuar para excluir o expulsar a los activistas sindicales que están desarrollando una conceptualización más amplia de la organización y las actividades sindicales: «Querían eliminar a aquellos líderes que tenían una visión más amplia del mundo sindical» [Confederación sindical sectorial]. Esto generó una sensación de inseguridad y miedo en el trabajo, ya que los empleadores crearon listas negras con el

objetivo de excluir a los líderes sindicales o a los trabajadores que participaban en actividades destinadas a politizar el lugar de trabajo más allá de las discusiones sobre salarios y condiciones laborales. Esta prohibición encubierta de formas más políticas de sindicalismo va acompañada de prácticas de disuasión y coacción hacia los sindicatos. La participación en huelgas y procesos de negociación puede dar lugar a la persecución de los trabajadores, ya que las empresas tienden a despedir a estos trabajadores con el objetivo de debilitar a los sindicatos y disciplinar a la fuerza de trabajo (Alister et al., 2021).

3.3 Mecanismos para influir en la política climática

3.3.1 Suministro de información

Como se ha indicado en el análisis anterior, la organización sindical en torno al cambio climático en Chile está muy limitada y la mayoría de los sindicatos ignoran ampliamente la cuestión, con la excepción de las actividades emprendidas por la central sindical nacional CUT y las personas directamente afectadas por el cierre de las centrales eléctricas de carbón. Sin embargo, cuando los actores de la CUT intentan influir en las políticas, a menudo lo hacen a nivel informal a través del suministro de información. Esto se hace en forma de propuestas políticas que se espera que influyan en la opinión pública y, potencialmente, en los términos del debate.

Recientemente, la CUT ha publicado documentos de posición en los que se comentan diversos aspectos de la política climática del Gobierno, como el Informe especial sobre el Acuerdo de Escazú, cuyo objetivo era ayudar a los lectores a «comprender la dirección de la acción climática a nivel mundial, regional y nacional, a fin de prepararlos para una participación plena e informada» (CUT, 2022, p. 1), o el «PLAN DE DESCARBONIZACIÓN (Punto de vista de

la Secretaría de Medio Ambiente y Transición Justa de la CUT Chile) (Ochoa, inédito)². Este último destaca los retos que plantea la descarbonización desde la perspectiva de los trabajadores, posibles soluciones a estos problemas, deficiencias gubernamentales que obstaculizan la aplicación de posibles soluciones y aspectos críticos de la política gubernamental en general, como la excesiva dependencia de la inversión extranjera directa en el sector energético, la falta de planificación centralizada del futuro energético, las estructuras tarifarias vigentes, etc.

La CUT también colabora estrechamente con varias organizaciones sindicales internacionales, como la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Confederación Sindical de las Américas (TUCA), así como con las filiales latinoamericanas de Amigos de la Tierra. Estos compromisos están involucrando a la CUT en debates más amplios sobre el significado de la Transición Justa. La TUCA, en particular, ha desempeñado un papel crucial en la latinoamericanización del concepto de transición justa, de tal manera que se superpone con luchas medioambientales que se encuentran basadas en ejes territoriales, las que son comunes en todo el continente (Anigstein y Wyczykier, 2019; CSA/TUCA, 2022).

3.3.2 ¿Poder estratégico de los sindicatos a nivel empresarial?

La única parte del movimiento sindical chileno que se percibe como poseedora del poder estratégico para alterar el statu quo del Gobierno son los sindicatos

que representan a los trabajadores del sector del cobre³. Esto se debe al peso económico del sector y a los niveles relativamente altos de sindicalización, que son un vestigio de su nacionalización.

El sector del cobre cuenta con instituciones y una coordinación más sólidas y duraderas que otros sectores, lo que se traduce en relaciones más colaborativas con el Gobierno. Un representante del sector explicó:

“Hay siete organizaciones⁴ que agrupan a casi el 90 % de los trabajadores del sector minero en Chile. [...] Somos Todo ello organizado porque somos conscientes de que por separado no podemos avanzar ni influir en las autoridades, y de que estas deben tener en cuenta la opinión del sector. [...] . Y en lo que respecta a la política de desarrollo, la cuestión climática, todo lo que he mencionado, hemos estado con diversas autoridades, participamos en el Consejo Superior del Trabajo, participamos en los COSOC⁵, participamos en reuniones con los ministerios, el Ministerio de Minería, el Ministerio de Trabajo y con todos los ministerios. Por lo tanto, creemos que podemos tener más influencia o que realmente podemos ser escuchados más, a través de esta estructura que nos hemos dado».

Representante de la Confederación de Trabajadores del Cobre [CTC], una confederación de trabajadores subcontratados del cobre

La CTC ha desempeñado anteriormente un papel

2 Durante el transcurso del proyecto de investigación, uno de los representantes de CUT que habló con nosotros compartió una serie de documentos que la organización había preparado o estaba preparando sobre el tema de la Transición Justa. Citamos estas fuentes en el debate que sigue a continuación.

3 También trabajadores de los sindicatos portuarios, aunque ninguno fue entrevistado para este estudio.

4 Las siete organizaciones que componen el Comité Coordinador de Trabajadores Mineros son: 1) Federación Minera de Chile: <https://federacionminera.cl> 2) Confederación Minera de Chile: <https://www.confederacionminera.cl/> 3) Federación de Sindicatos Antofagasta Minerals: <https://fesam.cl/> 4) Federación de Sindicatos de Supervisores de la Minería Privada: <https://fesumin.cl/> 5) Federación de Sindicatos de Supervisores de la Minería Estatal: <https://fesuc.cl/> 6) Está la Confederación de Trabajadores del Cobre: <https://www.confederaciondelcobre.cl/> 7) Federación de Trabajadores del Cobre <https://www.ftc.cl/>

5 El Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) es una «instancia donde se crea un espacio para la presentación y debate de cuestiones contingentes que afectan a la comunidad. Los miembros del COSOC son representantes de organizaciones sin ánimo de lucro cuyo objetivo es influir e influir en la aplicación y evaluación de las políticas públicas, siendo de carácter meramente consultivo». <https://www.consejotransparencia.cl/informacion/cosoc/>

importante en el renacimiento de la actividad laboral, observable en el aumento de las huelgas entre 2007 y 2014, y es consciente, por tanto, de su potencial poder disruptivo. También ha sido un actor que ha abogado anteriormente por movilizaciones masivas a favor de reformas legislativas (Manky, 2018; Pérez Ahumada, 2021). Las siete organizaciones mencionadas anteriormente forman juntas la Coordinadora de Trabajadores y Trabajadoras de la Minería.

Gran parte del trabajo de esta organización se centra en cuestiones de salud y seguridad, como la ratificación del Convenio sobre seguridad y salud en las minas (núm.176). El primer comité tripartito sobre esta cuestión se celebró en agosto de 2024 (CTMIN, 2024).

Como se señala en la cita anterior, los sindicatos tienen el potencial de contribuir a los Consejos de la Sociedad Civil (COCOC). Sin embargo, estos foros no garantizan influencia sobre las políticas, y otros entrevistados (del sector de las ONG) sugirieron que se utilizan para que los actores sientan que tienen voz sin comprometer realmente al gobierno a implementar ninguna de las sugerencias recibidas.

Varias de las organizaciones que integran el Comité Coordinador de Mineros tienen declaraciones en sus sitios web en las que critican el modelo extractivista del país, ya que lo consideran perjudicial para el desarrollo social y económico. desarrollo del país y conduce a altos niveles de desigualdad (no se mencionó directamente el impacto medioambiental del extractivismo) (FTC, 2019; FMC, 2022). Por lo tanto, aunque influir en la política climática no es actualmente una prioridad para los sindicatos del sector del cobre, existe la capacidad institucionalizada para plantear demandas de una manera que podría conducir a cambios en las políticas gubernamentales.

3.3.3 Consulta formal/informal

Durante el anterior gobierno de derecha de Piñera (2018-2022), el movimiento sindical «vivió en el ostracismo legislativo» [representante del sector del transporte 1]; sin embargo, desde que el

gobierno de Gabriel Boric asumió el poder en 2022, ha habido más oportunidades formales para influir en la política nacional. Sin embargo, aunque los entrevistados pudieron dar ejemplos de cambios políticos que se estaban buscando en cuestiones como la jornada laboral y el salario mínimo, había pocas pruebas de que los agentes laborales estuvieran tratando de influir en el Gobierno en relación con sus decisiones en materia de política climática. Como se indica en la cita siguiente, existen algunos foros tripartitos, pero estos no se refieren al clima, ya que se considera que los sindicatos no tienen experiencia en este ámbito:

“Tengo la impresión de que a menudo se considera que los sindicatos son organizaciones que no tienen capacidad para debatir determinados temas, como si el cambio climático fuera algo muy técnico que debe dejarse en manos de los estudios de organizaciones dedicadas a la cuestión. [...] Los sindicatos están ahí para hablar de temas muy específicos, cuestiones laborales, pero rara vez se les invita a hablar de temas importantes, y creo que eso es un error».

Representante del sector del transporte 1

Los actores sindicales consideraban que el Gobierno no valoraba sus aportaciones a la elaboración de políticas climáticas y que, en cambio, se basaba en las aportaciones de diferentes actores sociales que eran menos propensos a tener en cuenta el impacto de las políticas climáticas en determinados grupos como el de los trabajadores.

Sin embargo, a pesar del pesimismo expresado en las entrevistas, los actores de la CUT habían contribuido al Comité de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el proyecto de ley que regula el proceso de Transición Socioecológica hacia la Neutralidad de Carbono Alejandro Ochoa, secretario de Medio Ambiente y Transición Justa de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), es uno de los 30 expertos que contribuyeron al desarrollo de una Estrategia Nacional para la Transición Socioecológica Justa entre mayo y octubre de 2024.

Figura 2: Ejemplos de enmiendas solicitadas a la Ley 19.300

Artículo 2 Definición de transición socio ecológica justa: proceso por el cual los diversos actores y sectores de la sociedad acuerdan un proceso para poder dar término a una actividad contaminante, transformarla y/o crear nuevas actividades económicas que permitan, realizar un transición de un estadio a otro mejor, en que se apliquen medidas, **(AGREGAR) DE TRABAJO DECENTE**, sociales, ambientales, energéticas y económicas en acuerdo con los diversos representantes de la sociedad, con el fin de establecer medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, como también para preservar, restaurar, y/o reparar ecosistemas. **(AGREGAR CAMBIAR PUNTO POR COMA). “CON FINALIDAD QUE NO SEAN ELLOS Y ELLAS (TRABAJADORES/AS Y POBLADORES) QUIENES PAGUEN LOS MAYORES COSTOS DE LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS OCASIONADAS POR CAMBIOS DE LOS CUALES NO SON LOS MAYORES RESPONSABLES”.**



Artículo 4 Aplicación: El Estado **podrá** **(CAMBIAR PODRÁ POR “DEBERÁ”)** establecer, guiar, preparar, regular, planificar y desarrollar un conjunto de principios, procesos y prácticas que permitan lograr una transición justa socio ecológica. **Podrá** **(CAMBIAR PODRÁ POR “DEBERÁ”)** el Estado, por tanto, abordar los ciclos de producción y consumo de forma holística, considerando **(AGREGAR) “NO SOLO A TRABAJADORES/AS, SINO TAMBIÉN”** a las comunidades y la naturaleza, a fin de transitar hacia una economía decreciente, descarbonizada, **(AGREGAR) CON TRABAJO DECENTE**, libre de residuos y que fomenta las soluciones basadas en la naturaleza. Los planes sectoriales regulados por la Ley marco sobre cambio climático deberán considerar un apartado sobre transición justa en la materia de la que tratan, con especial énfasis en planes sectoriales de energía, minería y transporte. **EN LOS DEMÁS PUNTOS APOYAMOS LAS MODIFICACIONES QUE PROPONE CHILE SUSTENTABLE.**



Las recomendaciones de CUT para modificar la redacción de la ley sobre cambio climático habían sido aceptadas y, por lo tanto, esta importante ley se había adaptado de manera que se prestara (ligeramente) más atención al trabajo y a los trabajadores. Estas enmiendas se habían solicitado en colaboración con Chile Sustentable, una destacada ONG medioambiental dirigida por la ex política y ecologista Sara Larrain. Si bien la redacción no equivale a políticas concretas que garanticen que los trabajadores no se vean perjudicados, los cambios solicitados al menos harían más visibles sus necesidades. (Véase la figura 2 al lado para ver ejemplos de los tipos de cambios solicitados).

En coaliciones informales, los sindicatos también participaron en los debates sobre la nueva constitución, como explicó uno de los entrevistados:

“Un gran número de personas debatieron la cuestión constitucional, principalmente la cuestión laboral, y llevamos adelante este debate y elaboramos una propuesta constitucional que se presentó de dos maneras. En primer lugar, celebramos una reunión virtual en la que participaron 90 sindicatos a nivel nacional, luego celebramos una reunión presencial en [xxxxxx], celebramos una tercera reunión virtual en [xxxxxx] y a partir de ahí surgió una propuesta constituyente. Esta propuesta constituyente se presentó antes de que la CUT hiciera ninguna declaración, y la presentamos antes que la CUT, por lo que fuimos atacados por la propia CUT.”

Representante de un gran sindicato minero del cobre

Sin embargo, como indica la cita anterior, las tensiones entre los organismos sindicales a nivel empresarial y nacional significan que estas propuestas no tienen por qué convertirse necesariamente en la posición oficial de los organismos representativos a nivel nacional.

En el sector del litio también se produjo cierto grado de participación en la elaboración de políticas, ya que se invitó a los actores sindicales a participar

en la «Mesa de Actores del Litio», convocada en Antofagasta para debatir la aplicación de diversos aspectos de la estrategia del litio. Sin embargo, la mayor parte del contenido de la Estrategia Nacional del Litio de Gabriel Boric se basaba en el trabajo realizado por la Comisión del Litio en 2016, durante el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018). Los sindicatos no participaron formalmente en esta Comisión y, por lo tanto, no pudieron influir en el sector del litio ni en el desarrollo de las políticas pertinentes. (En la sección 4.5 presentamos algunas de sus demandas al respecto).

3.3.4 Vínculos con los partidos políticos

La CUT tiene fuertes vínculos con los partidos políticos. Actualmente, el Partido Comunista de Chile (PC) y el Partido Socialista de Chile (PS) son las fuerzas dominantes dentro de la CUT. Figuras claves de la dirección, como el actual secretario general Eric Campos y la expresidenta Bárbara Figueroa (PC), y el expresidente David Acuña (PS), son miembros de partidos políticos.

Tras una ola de protestas que comenzó en 2011 y la consiguiente revitalización del movimiento sindical en algunos sectores (por ejemplo, la minería, los puertos, la industria y el comercio minorista), Bachelet decidió incluir al PC en su coalición de partidos de izquierda Nueva Mayoría (NM). Durante los debates públicos sobre las reformas del Plan Laboral que tuvieron lugar en 2015 y 2016 durante el segundo mandato de Bachelet (2014-2018), la CUT abogó por la moderación en lugar de la movilización. Esto se debió a su confianza en la capacidad del Partido Comunista para disciplinar a los senadores proempresariales dentro de la coalición de centroizquierda llamada Nueva Mayoría, así como a su falta de poder estructural para impulsar esas demandas (Julián-Vejar, 2020; Pérez Ahumada, 2024).

Esto provocó divisiones dentro del movimiento sindical y, en última instancia, debilitó el poder de los trabajadores, ya que el lobby empresarial logró diluir el carácter potencialmente transformador del proyecto de ley de reforma del Plan Laboral (Pérez Ahumada, 2021; 2023). Estos vínculos formales

entre la CUT y los partidos políticos establecidos pueden funcionar como un arma de doble filo, ya que algunos consideran que la organización como partidista y excesivamente izquierdista, mientras que otros se muestran decepcionados por no haber adoptado un enfoque más confrontacional y proactivo para dismantelar la infraestructura constitucional y legislativa impuesta por Pinochet (Pérez Ahumada, 2023).

Por su parte, el gobierno de Boric ha supuesto un reto para los sindicatos en materia de Transición Justa. Por un lado, se reconoce que es receptivo a las preocupaciones sindicales y está dispuesto a tomar decisiones políticas que beneficien a los trabajadores. Sin embargo, al mismo tiempo, representa a una organización de reciente creación, Convergencia Social, parte del Frente Amplio, que, a diferencia de los partidos socialistas⁶ y comunistas de izquierda, más antiguos, no tiene vínculos formales con el movimiento sindical. La falta de vínculos a largo plazo significa que, a pesar del aparente deseo de la administración de ofrecer un gobierno participativo y tomar en serio las preocupaciones ciudadanas, los representantes de la CUT no se sienten especialmente escuchados en materia de Transición Justa:

Por lo tanto, diría que, hasta ahora, el diálogo sobre estas cuestiones ha sido más bien un diálogo en el que han predominado las ONG, las empresas y el Estado. Diría que el sindicalismo en Chile es un nuevo actor en este tipo de debate».

Representante de la CUT 2

En el capítulo 4 analizamos con más detalle la percepción que tienen los sindicatos del lugar donde se encuentra y concentra el poder en los debates sobre la política climática. Uno de los objetivos principales del Gobierno de Boric ha sido la adopción de medidas para abordar los problemas de contaminación en las zonas sacrificadas. Esta

prioridad refleja los vínculos que el actual líder mantiene desde hace tiempo con los movimientos sociales y la fortaleza del movimiento ecologista en Chile en general, que cuenta con abundantes recursos y un alto grado de profesionalización. Sin embargo, los actores sindicales consideran que el Gobierno ha dado un peso excesivo a las peticiones de las ONG medioambientales, en detrimento de la reconciliación con los sindicatos:

“Creo que con este gobierno ocurre en muchos niveles, porque no están tanto relacionados con el sindicalismo en general. Tienen más interés en fundaciones de tipo ONG en relación con la cuestión medioambiental, pero no necesariamente con los sindicatos [...]”

Representante del sector del transporte 1

Se consideró que esta exclusión estaba produciendo resultados concretos: basarse en las aportaciones de las ONG ambientalistas significa que las políticas medioambientales en Chile están descuidando el impacto que los cambios pueden tener en los trabajadores. A pesar de los compromisos retóricos con los programas de reciclaje y capacitación profesional para los trabajadores afectados por los cierres, como veremos en detalle más adelante, estas promesas no parecen tener muchas posibilidades de cumplirse.

⁶ El Partido Socialista estuvo en el poder entre 2006 y 2010 y entre 2014 y 2018, mientras que el Partido Comunista formó parte de la coalición entre 2014 y 2018.



4. Trabajo, descarbonización y transición justa



4.1 El Gobierno, las ONG y el controvertido alcance de la transición justa

Debido a la incorporación de la Transición Justa como pilar dentro de las NDC, el Gobierno chileno ha sido un actor central en la puesta en marcha de planes formales de Transición Justa. El enfoque de transición justa impulsado por el gobierno desde arriba hacia abajo ha estado vigente desde que se actualizaron las CDN del país en 2020, cuando el presidente de derecha Sebastián Piñera estaba en el poder. Las NDC fueron impulsadas por la entonces ministra de Medio Ambiente, Carolina Schmidt, quien, en calidad de presidenta de la COP25, presentó los ambiciosos objetivos de mitigación, incluido el pilar social: transición justa y desarrollo sostenible.

Este documento definió la Transición Justa como «un marco orientado al futuro centrado en la acción que identifica oportunidades para la inversión pública y privada en un desarrollo económico sostenible e inclusivo. La transición justa se basa en marcos globales consolidados sobre el cambio climático, los derechos humanos, las normas laborales y el crecimiento inclusivo» (Gobierno de Chile, 2020a).

En 2021 se publicó la Estrategia de Transición Energética Justa. Este documento se articula en torno a cuatro ejes: 1) Transición centrada en las personas; 2) Desarrollo económico y desarrollo productivo; 3) Desarrollo medioambiental y enfoque territorial; 4) Gobernanza participativa y coordinación público-privada. La estrategia contenía un marco general que, para su implementación, implicó el desarrollo de Planes de Acción Locales en los municipios donde se cerrarán o convertirán las centrales eléctricas de carbón (Ministerio de Energía, 2021).

La Estrategia de Transición Energética Justa predijo que la transición para abandonar los combustibles fósiles crearía 43 000 nuevos puestos de trabajo en los sectores de las energías renovables. Esta cifra incluye los puestos creados tanto durante la fase de

construcción como durante la fase operativa, pero no tiene en cuenta la posible creación de empleo derivada del desarrollo de una industria del hidrógeno verde y la cadena de valor asociada, la cual también se espera crear.

Las pérdidas de empleo previstas por el cierre de las centrales térmicas de carbón ascienden a unos 4.390 puestos de trabajo directos y 9500 indirectos. En 2018, el sector de la generación de energía a partir del carbón produjo el 0,7 % del PIB del país a nivel nacional, pero esta cifra se distribuye de forma desigual y asciende al 4 % en Huasco y al 3,7 % en Tocopilla y Mejillones juntas.

En términos de empleo, estas tres regiones también serán probablemente las más afectadas, ya que las centrales representan el 6,8 %, el 4,4 % y el 3,8% del empleo, respectivamente (Viteri Andrade, 2019; Ministerio de Energía, 2021). Sin embargo, cabe señalar que, hasta la fecha, ninguna de las centrales eléctricas de Huasco tiene fecha de cierre (Ulloa, 2024).

No obstante, teniendo en cuenta estas repercusiones en el empleo, la Estrategia de Transición Energética Justa promete «promover el empleo y la formación de la población afectada negativamente por el cierre de las centrales térmicas de carbón y facilitar su incorporación a nuevas fuentes de empleo o empresas, ya sea en el sector energético o fuera de del sector energético» (Ministerio de Energía, 2021, p. 18), además de destacar los beneficios medioambientales locales del cierre de las centrales térmicas de carbón, como la reducción de la contaminación atmosférica.

Boric fue elegido presidente con una plataforma proambiental (Terram, 2022). Bajo su gobierno se observa un cambio en las prioridades políticas. Un aspecto de este cambio fue el cambio de nombre de Transición Justa a Transición Socioecológica Justa. Tras una amplia consulta con actores de la sociedad civil chilena, el plan del país para una Transición Socioecológica Justa se ha definido como:

“Un proceso de transformación y/o adaptación de los sistemas socioculturales hacia el equilibrio ecosistémico, el bienestar de las personas y los modelos productivos sostenibles frente a la triple crisis ambiental que supone la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la contaminación, garantizando un enfoque en los derechos humanos, la igualdad de género y el trabajo digno».”

Biblioteca del Congreso Nacional, 2024)

Esta definición es significativamente más amplia que las definiciones utilizadas por organizaciones internacionales como la OIT o el IPCC. Por ejemplo, la definición de la OIT establece que la Transición Justa significa «ecologizar la economía de la manera más justa e inclusiva posible para todos los interesados, creando oportunidades de trabajo decente y sin dejar a nadie atrás». Mientras que la definición de TJ del IPCC le entiende como «un conjunto de principios, procesos y prácticas que tienen por objeto garantizar que ninguna persona, trabajador, lugar, sector, país o región se quede atrás en la transición de una economía con altas emisiones de carbono a una economía con bajas emisiones de carbono» (OIT, 2021; Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2023). Por otra parte, la transición socioecológica justa, tal y como se ha definido anteriormente, tiene intenciones transformadoras mucho más explícitas y pretende claramente poner en marcha políticas que desafíen directamente el statu quo.

La definición del Gobierno chileno indica la aspiración de utilizar los cambios que exige la descarbonización para crear un trampolín que permita abordar una mayor variedad de cuestiones medioambientales, en lugar de permitir que

prevalezca lo que se ha denominado «visión de túnel de carbono»⁷. Existe una clara aspiración a lograr una Transición Justa de amplio alcance⁸.

Este enfoque ampliado de la Transición Justa cuenta con un fuerte apoyo por parte de las ONG medioambientales de Chile, cuya concepción de la Transición Justa contrasta con el enfoque europeo y norteamericano centrado en los trabajadores industriales. Como explicó un representante de una ONG medioambiental:

“La Transición Justa [...] tiene su origen en el Norte global, en Estados Unidos, en Europa. [...] ¿Cuál es la mayor diferencia cuando hablamos de Transición Justa en América Latina? [...] Tiene que ver con el hecho de que aquí el discurso sobre la Transición Justa no proviene de los sindicatos, sino del movimiento ambientalista por la justicia climática basada en la defensa de los territorios y la lucha contra el extractivismo. [...] De hecho, históricamente se ha visto que algunos sindicatos, por ejemplo, asociados con la minería o la extracción de petróleo u otras actividades extractivas, se han resistido a los procesos de transición porque lo ven como una posibilidad de perder su fuente de empleo. [...] Esto también implica que el discurso de la Transición Justa en América Latina tiene un enfoque mucho más centrado en la justicia climática, y sitúa la restauración ambiental y la restauración de los territorios como un punto mucho más central que en otras partes del mundo, donde quizás la seguridad social, la salud y los elementos relacionados con la estabilidad laboral y la sustitución de puestos de trabajo sean mucho más predominantes».”

Representante de una ONG medioambiental.

Para este entrevistado, la «transición» se refiere al

7 Este término se utiliza para describir un enfoque excesivamente limitado en las emisiones de carbono, en detrimento de otras crisis socioambientales interrelacionadas e igualmente urgentes, como la pérdida de biodiversidad, la desigualdad, la escasez de recursos hídricos, etc.

8 El alcance se refiere al grado de inclusividad de la visión de una transición justa. ¿Incluye tanto a los actores vulnerables como a los poderosos?

abandono del modelo extractivista de crecimiento, y la parte «justa» del término se refiere al impacto que el extractivismo ha tenido en las comunidades que acogen la extracción y el procesamiento de las materias primas que Chile vende a la economía mundial. En lugar de estar en el centro de los debates sobre En la Transición Justa, los actores laborales son considerados periféricos e incluso como posibles obstáculos para el cumplimiento de los principios de la Transición Justa. Las experiencias históricas de los países latinoamericanos como proveedores de materias primas al norte global configuran las prioridades del país para las transformaciones futuras y, posiblemente, acercan la concepción de la Transición Justa al concepto de justicia ambiental.

Los impactos altamente visibles y concretos de la contaminación industrial en las zonas de sacrificio de Chile hacen que estos problemas tengan mucha más relevancia para la población chilena que la amenaza más difusa del cambio climático (Madariaga y Allain, 2020; Aedo et al., 2023) o incluso la pérdida de puestos de trabajo asociada al cierre de las centrales térmicas de carbón. Sin embargo, esta cita del representante de la ONG también ilustra claramente las posibles fuentes de conflicto, ya que descarta las preocupaciones de los sindicatos sobre los efectos de la pérdida de puestos de trabajo en las poblaciones a las que representan como irrelevantes o algo provincianas en el contexto de una lucha más amplia por un modelo económico más sostenible para Chile y el mundo en general. Como resultado de la definición cada vez más amplia de «transición justa» y del escaso interés de algunas ONG medioambientales por integrar las perspectivas sindicales en los debates, los sindicatos se sienten incómodos en su relación con las ONG medioambientales. Como comentó uno de los entrevistados:

“No existe una acción o un discurso homogéneo en las ONG sobre este tema. No lo sé, he conocido a personas como [un destacado ecologista] que creen que el debate laboral es fundamental en la disputa sobre los territorios vinculados, los debates medioambientales. Y hay otros que

señalan que todo tipo de plantas que emiten, a toda costa, deben cerrarse, independientemente de los costes. No sé si lo dicen tan claramente, pero no hay priorización ni relevancia del factor laboral o social en estos discursos.»

Representante del CUT 2

Esto no quiere decir que los actores sindicales no sean comprensivos con los problemas de las zonas de sacrificio, sino que consideraban que las perspectivas y preocupaciones de los trabajadores estaban siendo marginadas. Como señala la CUT en su documento de posición Transición Justa y Reconversión Energética en Chile:

“Este término «Transición Socioecológica Justa» [...] es un término que Chile presentó en la COP27 y que, en nuestra opinión, busca ocultar el bastión más importante de la Transición Justa, que es la importancia de los trabajadores en este desarrollo, siendo el principal vínculo el TRABAJO, LOS TRABAJADORES, porque ni las cuestiones sociales ni las medioambientales pueden garantizar lo que los trabajadores y sus organizaciones pueden garantizar, [sic: ¿acceso a?] «JUSTICIA»”

CUT, 2024

El predominio de las ONGs en detrimento de los actores laborales en el panel de expertos que ayudó a desarrollar la Estrategia Nacional para una Transición Socioecológica Justa (ENTSEJ) (analizada anteriormente en la sección 3.3) significa que los representantes de la CUT entrevistados consideraron que el enfoque de la estrategia se centraba exclusivamente en cumplir los objetivos medioambientales, sin tener apenas en cuenta las implicaciones sociales y, en particular, los efectos perjudiciales que la aplicación de dicho cambio podría tener para los trabajadores. Esto también refleja una tendencia a largo plazo en Chile de que las ONGs desempeñen un papel destacado en la elaboración de políticas medioambientales (Madariaga y Allain, 2020).

4.2 La transición justa (socioecológica) de Chile en la práctica

Entre 2019 y 2024 se cerraron 11 centrales térmicas de carbón chilenas, de las 28 que estaban en funcionamiento en 2018 (Ulloa, 2024). Esto ha ocurrido en dos períodos políticos distintos.

Como se ha señalado anteriormente, como resultado de los cierres, se han creado mesas de Transición Justa entre diversos ministerios gubernamentales, sindicatos y representantes de empresas. Los resultados de estas mesas redondas supuestamente se incorporaron a la creación de la Estrategia de Transición Justa en el Sector Energético 2021, precursora de la estrategia de Transición Socioecológica Justa (ENTSEJ, por sus siglas en español). El objetivo declarado de las mesas redondas de Transición Justa era:

“Ser un espacio para el intercambio de información que promueva buenas prácticas sociales, económicas y medioambientales en relación con el cierre y/o reconversión de centrales térmicas de carbón en el país, y facilitar el trabajo colaborativo en el proceso de construcción de la Estrategia de Transición Justa.”

Ministerio de Energía, 2021

Sin embargo, según los representantes con los que se habló, las reuniones consistieron únicamente en debates, que no contribuyeron de manera significativa a avanzar en ninguno de los objetivos establecidos en los documentos publicados por el Gobierno. Así ha sido en las reuniones celebradas tanto bajo el Gobierno de Boric como bajo el de Piñera. Los representantes sindicales también informaron de que, en contradicción directa con la Estrategia de Transición Justa en el Sector Energético y la ENTSEJ, no hubo un diálogo significativo ni la posibilidad de dar forma a propuestas políticas:

“Como dije, habíamos estado en más de 40 mesas y no logramos absolutamente nada. Así que ya era

una tendencia recurrente reunirse para hablar de lo mismo. Les propusimos, les explicamos en detalle todo lo que esto implicaba y, al final, dijeron que no, que no había dinero, que era muy complicado, que la empresa tenía que verlo a su manera, que no podían obligar a la empresa a hacerlo.”

Representante del sindicato de la industria del carbón

Este comentario pone de manifiesto la debilidad institucionalizada del Gobierno en relación con los intereses empresariales en Chile (Silva, 1996). Un representante del Gobierno que había participado en las negociaciones durante el Gobierno de Piñera señaló lo siguiente:

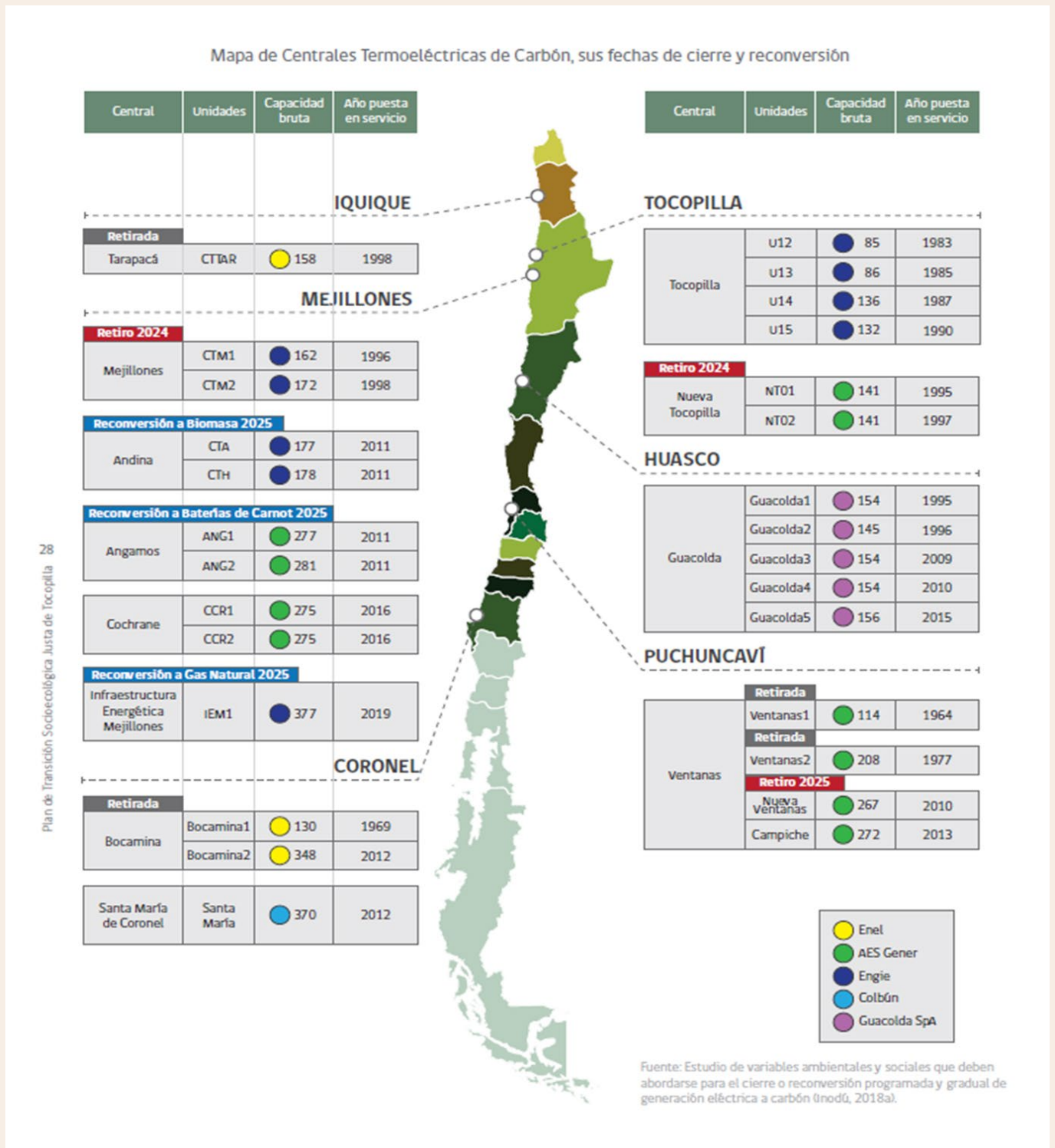
“Una de las deficiencias era que quienes estaban en la mesa no eran los responsables de la toma de decisiones. Así que tomaban notas, tomaban notas y luego decían que iban a transmitirlo a sus juntas directivas o a la dirección. Y ahí es donde nos quedamos.”

Representante del Gobierno que asistió a las mesas de diálogo bajo el mandato de Piñera.

La falta de participación de los representantes de la empresa con autoridad para tomar decisiones sobre cuestiones financieras también impidió identificar un presupuesto específico para pagar las indemnizaciones o los programas de formación destinados a apoyar a los trabajadores que necesitaban realizar la transición a nuevas funciones.

En su Agenda Energética 2022, el Gobierno de Boric indicó que la acción gubernamental en materia de Transición Justa se centrará en tres áreas de trabajo: (1) desarrollo y aplicación de planes de transición energética justa, es decir, la elaboración de planes integrales para garantizar el suministro y el precio de la energía y apoyar el desarrollo de nuevas competencias para los trabajadores afectados. (2) Desarrollo sostenible de proyectos energéticos, es decir, los proyectos de energía sostenible deben respetar y beneficiar a

Figura 3: Mapa de las centrales eléctricas de carbón y sus fechas de cierre o reconversión (Fuente: Plan de Transición Socioecológica Justa de Tocopilla)



28 Plan de Transición Socioecológica Justa de Tocopilla

las comunidades y los territorios que los acogen⁹(3) mejorar y construir una relación respetuosa con las comunidades (Ministerio de Energía, 2022, p. 67).

Este plan propone que se implementen Planes de Transición Energética Justa en las comunidades donde se están cerrando centrales eléctricas de carbón. La estrategia reconoce que el cierre de las centrales eléctricas de carbón afectará a los trabajadores y a las comunidades circundantes y destaca la necesidad de diversificación económica y de nuevos tipos de empleo y oportunidades de formación, así como de intervenciones de salud y remediación ambiental.

La entrega de estos Planes de Transición Energética Justa se llevará a cabo a través de Planes de Acción Locales en los municipios de Tocopilla, Mejillones, Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel, donde hay una alta concentración de industrias altamente contaminantes que causan problemas significativos para la salud y el bienestar de la población, lo que les ha valido el nombre de «zonas de sacrificio».

Los planes de acción tienen por objeto abordar la reparación ambiental y social de los territorios dañados por la explotación de proyectos de energía térmica a carbón y otras actividades industriales, y Establecer medidas para promover el empleo, la formación y la reconversión productiva en coordinación con los Ministerios de Trabajo, Economía, Desarrollo y Turismo (Ministerio de Energía, 2022).

Estas intervenciones pretenden aprovechar el trabajo realizado por los Programas de Recuperación Ambiental y Social (PRAS) y el Consejo de Recuperación Ambiental y Social (CRAS), que se han venido desarrollando desde 2018 y que reúnen a 10 ministerios para asesorar al presidente sobre cuestiones relacionadas con

las transformaciones políticas e institucionales necesarias para una transición justa (Ministerio del Medio Ambiente, 2023). El CRAS y el PRAS son programas de participación de múltiples partes interesadas desarrollados en las zonas de sacrificio de Coronel, Huasco y Quintero-Puchuncaví, y que se pusieron en marcha inicialmente en 2016.

Los comentarios de los representantes de la CUT sobre el éxito de estas iniciativas sugirieron que habían ayudado a aliviar algunas de las dificultades y consecuencias que afectaron a las comunidades a partir del cierre de las plantas termoeléctricas, aunque la centralización del Estado chileno limitó su impacto potencial. Sin embargo, según las entrevistas realizadas a ONG medioambientales, estos PRAS no se consideraron un éxito.

Desde la perspectiva de las ONG, los fracasos se debieron a la insuficiente financiación de las iniciativas y a la dependencia de las organizaciones de la sociedad civil para la aplicación de las medidas sugeridas por los programas, cuyo objetivo era reducir las tensiones en lugar de introducir cambios significativos. A pesar de estos fracasos percibidos, los ciudadanos parecen apoyar los esfuerzos por mejorar el funcionamiento de los PRAS, basándose en el trabajo ya realizado por los CRAS como parte de las iniciativas de Transición Socioecológica Justa.

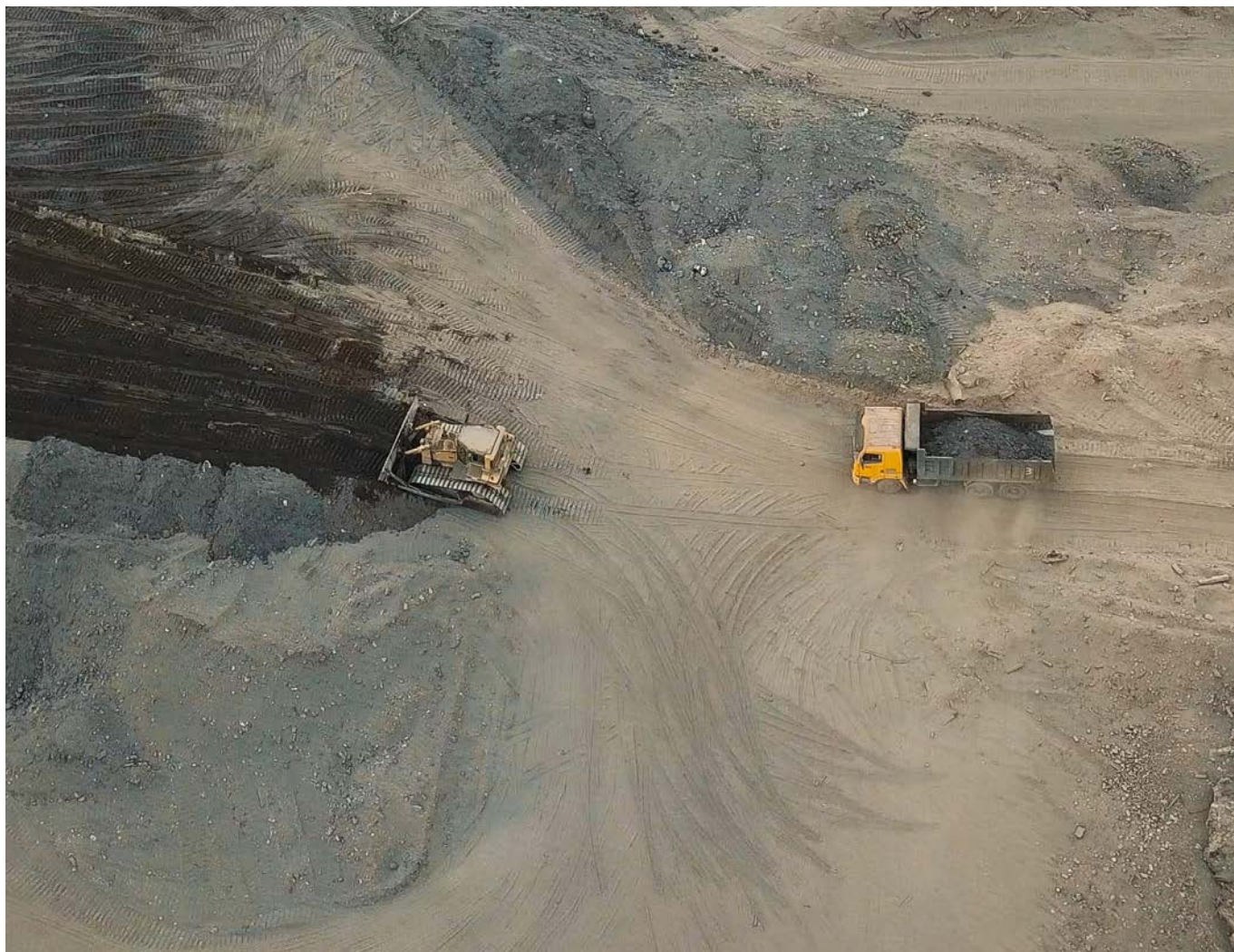
Dado que el PRAS/CRAS no estaba activo en Tocopilla, en 2023 se publicó un Plan de Transición Socioecológica Justa para Tocopilla, donde hasta la fecha se han cerrado 4 de las 6 centrales eléctricas en funcionamiento.

En 2023 también se publicó un documento adicional en el que se detallaban 40 medidas concretas que constituirían la esencia de la Transición Socioecológica Justa para Concón, Quintero y Puchuncaví, donde hasta ahora se han cerrado

9 Chile tiene muchos conflictos sociales relacionados con la ubicación de las infraestructuras de energía renovable. Sin embargo, como los conflictos de la Transición Justa están impulsados principalmente por actores comunitarios y ONG medioambientales sin la participación directa de los trabajadores, no se tratan en profundidad aquí. (Para más detalles, véase Tigre et al., 2023).

dos de las cuatro centrales eléctricas. Las 40 medidas incluían planes ya aprobados para cerrar la fundición de Ventanas y las centrales térmicas de carbón de AES Gener, así como otros compromisos a corto plazo, entre los que se incluyen:

- desarrollos institucionales, como una Oficina de Transición Justa,
- cambios en la normativa sobre calidad del aire para reducir los niveles de bencina, dióxido de azufre, etc.,
- planes para mejorar las capacidades de supervisión, proyectos destinados a mejorar la calidad del suelo,
- intervenciones para mejorar la salud de la población en casos de intoxicación,
- paquetes de formación y apoyo para pequeñas empresas,
- formación para las personas afectadas por el cierre de las plantas con cursos orientados a la «alta empleabilidad» (como cocina nacional e internacional, manejo de carretillas elevadoras),
- gestión de operaciones de mantenimiento de emergencia para redes de distribución eléctrica,
- recopilación de información sobre las personas afectadas por los cierres para desarrollar itinerarios de formación y empleo.



También hay iniciativas a más largo plazo, como revisiones más amplias de las directrices normativas medioambientales que dan lugar a nuevas normas medioambientales, nuevas «estrategias de reconversión productiva» de las infraestructuras sanitarias para compensar la pérdida de puestos de trabajo, medidas para determinar la responsabilidad medioambiental de los suelos contaminados y sistemas y planes de gestión adecuados.

Teniendo en cuenta el esquema de clasificación propuesto por Stevis y Felli (2020), estos enfoques basados en la comunidad sugieren que la Transición Justa se está aplicando de forma más activa en el nivel local y territorial, por lo que se está aplicando a una escala relativamente limitada, es decir, centrada en lugares específicos. Sin embargo, al mismo tiempo puede considerarse de amplio alcance, ya que en las intervenciones políticas mencionadas anteriormente se tienen en cuenta una gran variedad de actores y cuestiones que van más allá de los trabajadores desplazados directamente empleados en el sector de los combustibles fósiles.

4.3 Crítica de los sindicatos: ¿Capitalismo verde a costa de los trabajadores?

Otro tema importante que surgió de las entrevistas con las partes interesadas de los sindicatos, en particular los actores de la CUT, fue la creencia de que los intereses empresariales están utilizando la descarbonización para impulsar su propia agenda de aumento de la extracción de beneficios. Esta es una opinión que también se ha expresado en declaraciones más formales de la CUT, como su comentario sobre el plan de descarbonización, en el que se afirmaba lo siguiente:

“El problema que surge cuando la descarbonización está impulsada principalmente por el mundo empresarial, como ocurre en la actualidad, es que los intereses que hay detrás de esta iniciativa se consideran más relacionados

con la rentabilidad económica que con el bienestar social o medioambiental.»

PLAN DE DESCARBONIZACIÓN (Punto de vista de la Secretaría de Medio Ambiente y Transición Justa de la CUT Chile) (Ochoa, sin publicar).

El debate de los sindicatos sobre la transición justa está liderado actualmente por el secretario de Medio Ambiente y Transición Justa de la CUT, que ha participado en debates y comités nacionales e internacionales sobre la política de Transición Justa. Los representantes de la CUT, al igual que muchos otros activistas sindicales de todo el mundo, critican el ritmo al que se está llevando a cabo la descarbonización:

“Nos preocupa un poco, por lo que me cuentas, que esta cuestión [la agenda climática] esté siendo liderada por multinacionales. las empresas en lugar del gobierno. [...] Y el otro problema que estamos viendo es que hay mucha influencia de las necesidades de la Unión Europea, pero no al ritmo que requieren los problemas de Chile.”

Representante del CUT 1

El orador anterior identifica una serie de retos relacionados. En primer lugar, le preocupa el papel desmesurado que desempeñan los intereses empresariales. Se percibe que el actual presidente (relativamente inexperto) ser débiles en relación con las élites empresariales altamente organizadas y con buenos recursos. En segundo lugar, identifica a la UE como uno de los principales beneficiarios de las políticas de reducción de emisiones. Esta percepción implica una relación colonial y desigual con respecto a la forma en que se está organizando la descarbonización. En tercer lugar, señala insatisfacción con el ritmo del cambio en Chile.

Como se ha señalado anteriormente, los sindicalistas consideran que no se han sentado las bases necesarias para concienciar a los ciudadanos y a los trabajadores sobre la necesidad de adoptar

medidas radicales para descarbonizar la economía. Como resultado, el apoyo a la lucha contra las emisiones del país se ve amenazado por el deseo de actuar de forma inmediata sin un trabajo preparatorio adecuado o, como veremos más adelante con mayor detalle, sin políticas de apoyo establecidas, especialmente para los trabajadores.

Los actores de CUT también consideraban que permitir el cierre de muchas de las antiguas centrales eléctricas de carbón y otras formas de industria contaminantes sin exigir responsabilidades a las empresas por los daños locales era eximir de responsabilidad a las empresas que deberían hacerse cargo de los costes de limpieza y asistencia sanitaria:

“Lo que está ocurriendo incluso en algunos lugares es que las empresas están cerrando con gran fanfarria, con televisión, incluso con el presidente. Y hasta nos parece insultante, porque ¿cómo puede el presidente salir celebrando que una empresa cierre y haya estado contaminando durante 40 años? ¡Ha estado matando a las familias y a los niños del sector durante 40 años y es como si le estuviéramos dando las gracias! Al contrario, debería estar pidiendo perdón. Así que es un poco controvertido. Por ejemplo, ocurrió en una fundición de cobre donde durante mucho tiempo los trabajadores han estado presionando al Estado para que invirtiera en la captura de emisiones, [...] pero al final se decidió cerrarla en lugar de invertir en la reducción de la contaminación, lo que supuso [una pérdida de] más de 600 puestos de trabajo.»

Representante del CUT 1

Como se indica en la cita anterior, los actores sindicales reconocen los problemas que la industria pesada genera a las comunidades locales, pero cuestionan el enfoque adoptado por el actual Gobierno. Consideran que el enfoque actual es erróneo porque los trabajadores están sufriendo pérdidas de empleo, pero las empresas no están

rindiendo cuentas por la contaminación histórica ni por los problemas que esta ha causado. Sin embargo, a pesar del descontento con el enfoque del Gobierno actual, existe un fuerte apoyo por parte de los sindicatos (en particular, la CUT) para abordar los problemas de las «zonas de sacrificio» y han elaborado sus propias propuestas sobre cómo deberían abordarse la negligencia empresarial y los problemas de salud ambiental. Las entrevistas con representantes sindicales revelaron varias maneras en que los intereses empresariales se estaban beneficiando de la transición verde. Se reportaron casos de intentos de usar la transición a una economía más verde para empeorar las condiciones laborales de los trabajadores al usar la “novedad” de los desarrollos de energía renovable para revertir las protecciones ganadas por los sindicatos de empresa después de décadas de lucha.

Esto se logró a través de un vacío legal que permite a las empresas registrar diferentes ramas de sus compañías bajo diferentes códigos tributarios. La capacidad de las empresas de tener múltiples códigos tributarios (RUT) dentro de la misma compañía no solo sirve para mantener a los sindicatos pequeños e impide que los trabajadores se organicen en toda la amplitud de la compañía, sino que también significa que si los trabajadores se mudan a energías renovables, incluso dentro de la misma compañía¹⁰, sus términos y condiciones anteriores no necesariamente se aplicarán.

Además, se han dado casos en los que las empresas energéticas han vendido sus activos de combustibles fósiles a nuevos propietarios sin garantizar que se mantendrán las condiciones de empleo, incluido el reconocimiento de los años de servicio:

“La empresa nos trasladó a otra empresa, por lo que técnicamente fuimos despedidos, pero no nos pagaron la indemnización. Entonces, [...] si alguna vez nos venden, directamente, donde de nuevo no nos pagan nada y la otra empresa te contrata y, más tarde, cuando te despiden, te pagan los dos años

¹⁰ Como se ha señalado anteriormente, la generación de energía en Chile está muy centralizada

que corresponde según la ley en Chile y tú pierdes todos los años de servicio. [...] Sentir que, tal vez, están haciendo muchas trampas para evitar pagarte lo que te deben. Te hace sentir aún peor.”

Líder sindical en el sector del carbón y la energía térmica

Los sindicatos del sector energético de carbón están impugnando activamente estos intentos de empeorar sus condiciones laborales y, con el apoyo de ONGs, han logrado negociar cláusulas en sus convenios colectivos que garantizan que si se venden los activos de carbón, se mantendrán los términos y condiciones. Aún está por determinar si será posible mantener estos acuerdos a lo largo del tiempo, lo que podría requerir acciones legales y litigios.

Otro ejemplo proviene del sector del transporte, donde el deseo de utilizar los recursos de manera más eficiente ha impulsado lo que se ha descrito como la «ecologización» del sistema de metro de Santiago. Este proceso ha implicado la automatización de tareas que antes realizaban los trabajadores, como la venta de billetes y la conducción de trenes. La automatización de la venta de billetes permite recopilar mejor los datos sobre los flujos de pasajeros, con la supuesta lógica de que esto puede ayudar a la asignación de recursos en toda la red, reduciendo el impacto medioambiental del transporte público. Sin embargo, estos mismos procesos permiten al mismo tiempo a la empresa ferroviaria recortar personal y endosar responsabilidades adicionales a los que permanecen en sus puestos. Ahora es habitual que un único operador encargado de supervisar todas las actividades, incluyendo la venta de billetes, la conducción de trenes y el servicio al cliente, pudiendo ser responsable de varias estaciones a la vez.

Un representante de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, que había trabajado para apoyar a los sindicatos del transporte público chileno, señaló que la empresa solía presentar las preocupaciones de los trabajadores sobre la pérdida o intensificación del empleo como intentos

regresivos de impedir la descarbonización: «ellos [las empresas]

A menudo se enfrenta a los trabajadores que se oponen a cualquiera de estas nuevas tecnologías como si estuvieran básicamente en contra de las medidas climáticas» [Representante de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte]. Esto puede considerarse una estrategia de «desempoderamiento simbólico», como un intento de bloquear los cambios que socavan las condiciones laborales y empeoran la calidad del servicio, y que se enmarcan como «regresivos» o «antiambientales» y como posibles obstáculos para la acción climática.

4.4 Transición justa: propuestas de los sindicatos

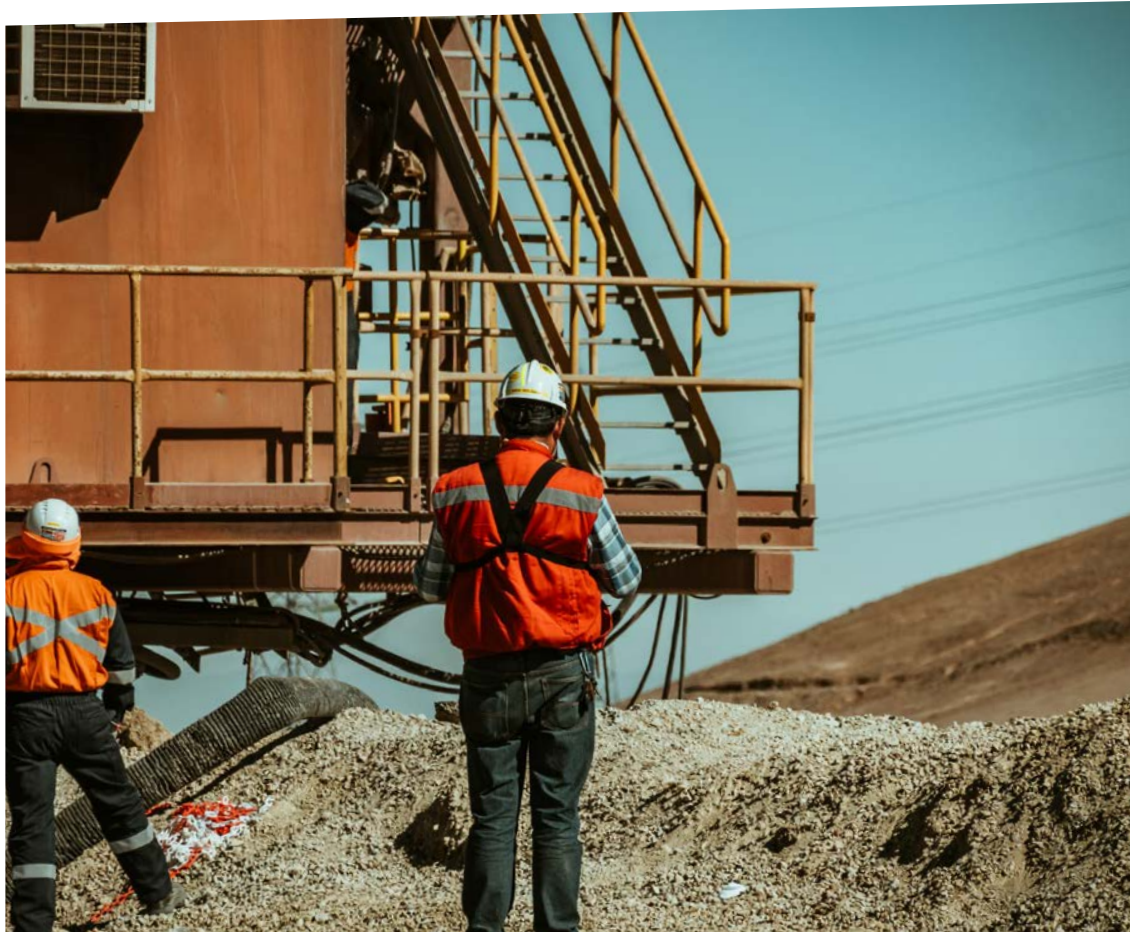
Como se ha señalado en el análisis anterior, la participación de los trabajadores chilenos en la Transición Justa está compartimentada en varias secciones independientes del movimiento sindical que, en la actualidad, no colaboran entre sí para alcanzar una posición global sobre la cuestión.

En esta sección presentamos las perspectivas y acciones de la CUT y los sindicatos del sector energético en materia de Transición Justa, así como algunas otras iniciativas identificadas en los sectores del litio y el transporte.

4.4.1 La Transición Justa transformadora de la CUT

A raíz de lo que se percibe como la cooptación de la agenda verde por parte de los intereses corporativos, los actores de la CUT en Chile han comenzado a desarrollar su propio conjunto de prioridades, destacando los elementos críticos de una Transición Justa y una política climática que consideraban que faltaban en los planes del gobierno hasta la fecha y proponiendo su propia visión transformadora de la Transición Justa, más centrada en los trabajadores.

Hemos revisado blogs, tuits, informes y documentos de posición elaborados por la CUT.



Estos documentos están en línea con los principios básicos de la Transición Justa. Por ejemplo, un blog de 2023 escrito por el secretario de Medio Ambiente y Transición Justa de la CUT afirma que la Transición Justa debe reconocer «el derecho de los trabajadores y las comunidades afectadas a tener un trabajo digno con garantías de protección social que incluyan a todos los afectados por las políticas climáticas y a aquellos que sufren los impactos más severos, para no dejar a nadie atrás» (Ochoa, 2023).

Un documento clave que se revisó fue el documento de política de 84 páginas de CUT 2023: Transición Justa y Reconversión Energética en Chile (C.U.T. Chile). Este documento defiende una transición que es mucho más que un cambio de los sistemas energéticos basados en combustibles fósiles y, en cambio, aborda numerosas injusticias sociales, como la necesidad de empleos de alta calidad, una mejor protección de la seguridad social, oportunidades

de reciclaje profesional, mejores sistemas de planificación y fiscales, la posibilidad de participar en debates sobre cambio climático, reparación y rehabilitación de comunidades dañadas por actividades contaminantes, un modelo económico menos dependiente de los acuerdos de libre comercio, mejor acceso a la atención sanitaria y un compromiso más cuidadoso con los próximos cambios tecnológicos, como la inteligencia artificial.

Este enfoque amplio revela una clara preferencia por una Transición Justa de amplio alcance (Steviss y Felli, 2020) y el deseo de los sindicatos de incorporar las posiciones y prioridades políticas preexistentes en la agenda de la Transición Justa.

El documento «La transición justa y la reconversión energética en Chile» (C.U.T. Chile) se hace eco de las observaciones formuladas por organizaciones sindicales internacionales, como Trade Unions for Energy Democracy (TUED), por ejemplo, al afirmar:

“En última instancia, nuestro objetivo es fomentar un diálogo informado y constructivo que promueva el bienestar de los trabajadores y contribuya a un futuro energético más equitativo, sostenible y democrático en Chile; en resumen, la energía como un derecho, no como una mercancía.”

Ochoa y Urrutia, inédito.

Un efecto significativo de las crisis energéticas mencionadas anteriormente ha sido la inestabilidad y el aumento de los precios de la energía, así como los altos niveles de variación en los precios de la energía en todo el país. A pesar de la rápida expansión de los proyectos de energía renovable, los ciudadanos no han visto la caída de los precios de la energía lo cual se les prometió como resultado.

El documento señala que, aunque la Ley de Equidad Tarifaria (Ley 20.928), cuyo objetivo era «evitar la discriminación y garantizar que todos La ley «Las personas tienen derecho a acceder a los servicios básicos necesarios para su bienestar», aprobada en 2016, ha tenido un éxito desigual y no ha compensado los precios históricamente elevados de la energía, por lo que siguen existiendo importantes disparidades.

Por ello, el documento propone nuevas medidas, como permitir la participación ciudadana en el diseño de nuevas tarifas eléctricas, nuevas reducciones de las diferencias tarifarias entre regiones y sectores, incentivar la generación de energía renovable, programas de eficiencia energética y un mayor apoyo a los grupos vulnerables, a menudo rurales, en riesgo de pobreza energética¹¹.

El documento Transición Justa y Reconversión Energética en Chile (C.U.T. Chile) también formula sugerencias concretas sobre cómo mejorar la

participación ciudadana mediante cambios en la Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Ley de Gestión (Ley 20.500). Las sugerencias incluyen el establecimiento de disposiciones específicas para exigir la participación ciudadana, criterios transparentes sobre cómo y cuándo los ciudadanos pueden participar en el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos, plazos de consulta adecuados, una mejor difusión de la información y los calendarios de los proyectos, un enfoque más inclusivo de la participación y el seguimiento de los resultados, y el fortalecimiento del papel de los Consejos de la Sociedad Civil (COCSOC) y los mecanismos que permiten la elaboración participativa de los presupuestos.

El documento también reconoce la importancia de tomar medidas para abordar los problemas en las «zonas de sacrificio» y destaca que las centrales eléctricas de carbón son una fuente importante de contaminación atmosférica, además de causar problemas por el uso de grandes volúmenes de agua para su refrigeración, lo que perturba la pesca artesanal y la recolección de marisco.

Aunque los impuestos ecológicos están en vigor desde 2014, el documento los critica por ser demasiado bajos y sugiere que el CO₂ debería gravarse a 40 dólares por tonelada en lugar de a 5 dólares. Los contaminantes como el óxido de nitrógeno, el dióxido de azufre y las partículas en suspensión, que actualmente se gravan a 0,025, 0,01 y 0,9 dólares por tonelada, respectivamente, deberían gravarse a 40 dólares por tonelada para ayudar a sufragar los costes de reparación social y medioambiental.

De manera similar a las medidas gubernamentales descritas en la sección 4.2, el documento señala la necesidad de realizar estudios epidemiológicos para comprender los efectos de las actividades

¹¹ El impacto limitado de estas propuestas se refleja en los continuos aumentos de los precios de la electricidad en el país. Si bien entre 2019 y 2023 se produjo una congelación de las tarifas, en 2024 los precios aumentaron para ajustar la «deuda acumulada» de años anteriores. Los usuarios con bajo consumo sufrieron subidas del 18 %, 36 % y 30 % para los usuarios con consumo bajo, medio y alto, respectivamente (Plataforma Energía, 2024).

contaminantes en la salud de las comunidades, así como de invertir para garantizar el acceso a los servicios de salud necesarios para hacer frente a estos problemas y de destinar fondos para la remediación y restauración de las zonas locales entornos. Destaca que los trabajadores (directos, subcontratados e indirectos) (Ochoa, 2023; Ochoa y Urrutia, sin publicar). Sin embargo, es poco probable que estas propuestas políticas sean tomadas en serio por quienes participan directamente en la formulación de políticas.

Este enfoque pretende dar a los impactos sociales (o humanos) una prioridad igual o incluso mayor precedencia sobre los impactos medioambientales, un ámbito en el que, como se ha señalado anteriormente, se considera que el Gobierno a veces es deficiente:

“Si quitamos al ser humano del centro del cambio climático y solo nos preocupamos por el planeta, es imposible que salvar el planeta. Aquí en Chile creemos esto, y hemos criticado al Ministro de Medio Ambiente, el eslogan «salvemos el planeta y por eso tenemos que dejar de contaminar». No es justo, el eslogan debería haber sido «salvemos a los niños que estamos Contaminando, salvemos a la comunidad, a la que estamos matando, y con ello salvaremos al planeta. Esto es, al menos, lo que hemos propuesto desde aquí, que el ser humano tiene que ser la entidad principal, porque si no, si quitamos al ser humano de la importancia, la verdad es que la empresa, al menos desde nuestro punto de vista, va a ver esto como una nueva forma de hacer negocios y no como un comienzo para empezar a querernos, a respetarnos como seres humanos».”

Representante de CUT 1

Cabe destacar que se considera que un enfoque del cambio climático centrado en las personas es un antídoto contra la cooptación de la agenda medioambiental al servicio del aumento de los beneficios de empresas. También es notable que la CUT considere esencial un enfoque inmediato y concreto centrado en las personas para crear

consenso en torno a la necesidad de políticas que mitiguen las emisiones de carbono.

Este tipo de narrativa contrasta claramente con los enfoques universalistas más abstractos, que se centran en la necesidad de reducir las emisiones en un X por ciento para evitar niveles de calentamiento catastróficos a escala mundial. Aunque los actores de CUT se mostraron críticos con los enfoques del Gobierno, estas demandas parecen coincidir en gran medida con las de Boric. La Agenda de Transición Socioecológica tal y como se implementó durante la segunda mitad de su mandato presenta muchas similitudes con las demandas que forman parte del Plan de 40 acciones para Concón, Quintero y Puchuncaví mencionado anteriormente, aunque su aplicación retroactiva puede hacer difícil exigir responsabilidades a las empresas.

Este enfoque expansivo de la formulación de políticas de transición justa puede vincularse en parte a la labor inicial realizada por la Conferencia Sindical de las Américas (TUCA), creada en 2008 y que «nunca limitó su estrategia de acción a las reivindicaciones económicas y empresariales del sindicalismo tradicional» (Anigstein y Wyczykier, 2019, p. 111).

En la contracumbre Río+20 celebrada en 2012, las reivindicaciones de los sindicatos latinoamericanos se vieron fuertemente influenciadas por el «giro medioambiental/territorial de las luchas sociales en el continente», y la cumbre constituyó un punto de inflexión en relación con la articulación de los movimientos campesinos, feministas, ecologistas y sindicales (Anigstein y Wyczykier, 2019, pp. 111; 117). En 2018, la UCIT celebró su III Conferencia Regional sobre Energía, Medio Ambiente y Trabajo (CREAT), cuyo objetivo era «avanzar hacia las definiciones que el movimiento sindical debía adoptar en materia de medio ambiente y energía desde la perspectiva de una alianza con otros movimientos sociales y sectores de la sociedad civil» (CSA/UCIT, 2022, p. 2).

Muchas de las sugerencias mencionadas anteriormente han surgido de esta colaboración

continúa entre la Comisión Sindical Internacional (CSI), la Comisión Sindical Americana (CSA) y Amigos de la Tierra América Latina, que llevó a cabo un proyecto denominado «Democratización energética y una Transición en América Latina y el Caribe». Estas colaboraciones abogan por una transición justa que aporte mejoras a una clase trabajadora concebida de manera más amplia, compuesta por trabajadores informales y precarios, campesinos indígenas, etc., en lugar de limitarse a los trabajadores (relativamente) privilegiados directamente afectados por el cierre de instalaciones industriales (Bertinat y Proaño, 2021; CSA/TUCA, 2022).

4.4.2 ¿Una transición justa para los trabajadores de las centrales térmicas de carbón?

El documento de posición de la CUT sobre la transición justa (mencionado anteriormente) también hace referencia a la necesidad de reciclar o reconvertir la mano de obra (reconversión laboral/ reciclaje laboral). El reciclaje laboral se considera fundamental para una transición justa; sin embargo, el documento reconoce que existen barreras que pueden impedir que los trabajadores cuyos puestos de trabajo se ven afectados por la descarbonización pasen sin problemas a nuevos puestos de trabajo y a diferentes tipos de trabajo. Entre ellas figuran las dificultades para identificar las necesidades de formación, la resistencia al cambio y la falta de apoyo gubernamental para facilitar la reconversión laboral.

La CUT sugiere que el término «reciclaje» puede ser, de hecho, contraproducente, ya que minimiza la necesidad de formación continua en el lugar de trabajo y puede llevar a la infravaloración de las valiosas habilidades ya adquiridas por los trabajadores a lo largo de sus carreras (Ochoa y Urrutia, sin publicar).

Sin embargo, las propuestas de reconversión laboral parecen menos detalladas y específicas en comparación con otras secciones del documento. Por ejemplo:

“Algunos puestos de trabajo que podrían verse

afectados a corto plazo son los directamente relacionados con la generación de energía a partir de fuentes no renovables, como los empleos en centrales eléctricas de carbón o gas natural. A medida que se promueven energías más limpias, es posible que estas centrales reduzcan sus operaciones o cierren, lo que puede tener un impacto en los trabajadores de estas industrias. Por otro lado, a medida que crece la demanda de energía renovable, surgirán nuevos empleos relacionados con la instalación, el mantenimiento y la operación de parques eólicos, plantas solares fotovoltaicas u otras infraestructuras de energía limpia. La modernización del sistema eléctrico también puede impulsar la creación de empleo en áreas como el diseño y la ingeniería de sistemas de energía renovable, la gestión de proyectos sostenibles y la investigación y el desarrollo de tecnologías verdes.”

Ochoa y Urrutia, inédito

Estos comentarios parecen desconectados de las preocupaciones planteadas por los trabajadores de las centrales térmicas de carbón, que giran en torno a la dificultad de acceder a puestos de trabajo en los sectores de las energías renovables debido al bajo nivel de demanda de mano de obra que suelen generar estas tecnologías, a pesar de las promesas en sentido contrario (STUC, 2019; Nasirov et al., 2021). y el alto grado de incertidumbre en torno a las perspectivas futuras que han generado los cierres en curso. Por lo tanto, parece que los trabajadores del sector energético chileno alimentado con carbón no han participado activamente en la elaboración de propuestas políticas para una transición justa por parte de la organización representativa a nivel nacional (CUT).

Esta afirmación se vio respaldada por los comentarios de los entrevistados, que hicieron hincapié en que la CUT no apoyaba sus necesidades y no había enviado representantes a las reuniones de la mesa de diálogo con los trabajadores afectados:

“No, la CUT nunca ha ayudado en la lucha, no. [...]”



No ha aportado ninguna mejora ni ha servido de puente entre el empleador y los trabajadores. En el pasado, recuerdo que aparecían cuando había una huelga, aparecían y daban su discurso. Y ahora nada, ni siquiera aparecen. Aparte del hecho de que son amigos del gobierno en el poder, por lo que se preocupan por otras cosas.”

Representante de un sindicato de centrales termoeléctricas de carbón

La distante relación entre los sindicatos a nivel de empresa y la CUT fue enfáticamente señalada por numerosos entrevistados de este sector, así como de otros sectores, como hemos visto anteriormente. Las conversaciones con los representantes sindicales del sector de las centrales eléctricas de carbón, así como con los trabajadores a los que representan, revelaron que estos actores tienen una definición y valoración del término Transición

Justa que difiere de las ideas defendidas por la CUT. Debido a la falta de apoyo tangible por parte del gobierno o los actores empresariales a lo largo de la fase de eliminación gradual de la energía térmica de carbón, las acciones y la retórica de los representantes sindicales se centraron en negociar políticas de apoyo, como un aumento de las pensiones para los trabajadores de más edad, acceso prioritario acceso a puestos de trabajo en energías renovables, incluyendo cuotas específicas para aquellos que abandonaran el sector de la energía de carbón, ayuda con los costes de reubicación cuando fuera necesario, pagos de compensación (potencialmente), acceso continuado a los planes de salud de la empresa tras la jubilación, el mantenimiento de las prestaciones laborales preexistentes, como el salario, las bonificaciones, el apoyo educativo para las personas a cargo, el pago de vacaciones, etc.

Aunque en algunos de los casos estudiados para esta investigación finalmente se acordaron planes de cierre de salida en el que los trabajadores tienen derecho a la seguridad social, indemnización, apoyo y reciclaje profesional si la central térmica de carbón deja de funcionar, el estado de ánimo general entre los trabajadores y los representantes con respecto a la forma en que se estaban aplicando las políticas de transición justa del país seguía siendo de extrema insatisfacción. Además, estos acuerdos no son estándar en todo el sector, sino que dependen del compromiso y la capacidad de negociación de los líderes sindicales individuales.

Aquí se pudieron observar en acción las orientaciones sindicales «individualizadas» identificadas anteriormente, ya que el enfoque de la preocupación sindical era de un alcance mucho más limitado. La acción sindical se centró en los trabajadores principales (trabajadores directamente contratados por las empresas) cuyos puestos de trabajo estaban en peligro, en lugar de enfocarse en el efecto del cierre sobre los trabajadores subcontratados o los altos niveles de toxicidad que se registraban en la comunidad circundante. Algunos trabajadores incluso consideraban que las preocupaciones por la contaminación en la zona de sacrificio circundante eran exageradas por las partes interesadas para su beneficio personal.

Aunque los actores sindicales expresaron su preocupación por el impacto que el cierre de las estaciones tendría en las comunidades locales y en los trabajadores que prestaban servicios a los trabajadores de la planta (restaurantes, hotelería, comercio, etc.), la actitud recalcitrante del Estado y de la empresa hizo que la mayor parte de las energías y actividades se centraran en preocupaciones más aisladas.

4.4.3 Convenios colectivos sobre transición justa en los sectores del transporte y la minería

Durante el período previo a la votación sobre la nueva constitución, la Federación Sindical del Metro fue contactada por la Federación Internacional de Transporte (ITF), que estaba llevando a cabo proyectos destinados a estimular el debate sobre la forma en que las políticas de cambio climático estaban afectando a los trabajadores y el significado de la transición justa en el sector del transporte. En las reuniones resultantes se tomó la decisión de crear una red intersindical de transporte público (Mesa Intersindical) que incluyera a los sindicatos del metro, así como a los sindicatos de autobuses, trenes y colectivos¹².

El objetivo era que esta mesa actuara como un grupo de trabajo que diera a los sindicatos contribución sindical a nivel sectorial en la formulación de políticas gubernamentales una vez que la nueva constitución¹³ entrara en vigor. Como la nueva constitución fue rechazada, este poder para influir directamente en la política a través de la negociación sectorial nunca se hizo realidad, pero la Mesa Intersindical ha seguido funcionando y pretende influir en el debate público sobre el papel de la expansión del transporte público y la reducción de emisiones en los próximos años.

Los actores sindicales y las ONG medioambientales consideran que la reforma constitucional es un aspecto fundamental de la transición justa y, en términos más generales, de la elaboración de políticas climáticas. Los recursos financieros que la ITF proporcionó para apoyar las reuniones iniciales fueron cruciales para el surgimiento de esta iniciativa.

Aunque la Mesa Intersindical no ha podido negociar acuerdos sectoriales sobre salarios y condiciones de trabajo, este proyecto ha tenido algunos resultados positivos. Por ejemplo, gracias a la experiencia adquirida por los participantes, el concepto de «transición justa» se ha introducido en los convenios colectivos que afectan a los trabajadores del metro.

¹² Los colectivos son un servicio de taxi compartido que opera en rutas específicas.

¹³ La primera nueva constitución presentada a la población incluía la disposición de la negociación sectorial

Un acuerdo firmado en 2022 reconoce que el cambio climático está acelerando los procesos de transformación tecnológica, lo que afecta «no solo a los modos de producción, sino también a la estructura organizativa y la gestión de la empresa y, como consecuencia, los diferentes marcos de relaciones laborales». Así pues, se llegó a un acuerdo para crear un «Comité bipartito para la consulta y la transición justa». Este será un espacio para el debate formal entre la dirección y los trabajadores sobre por qué se necesitan las nuevas tecnologías y ofrecerá indemnizaciones a los trabajadores afectados. (Convenio colectivo (2022-2025) Sindicato de Trabajadores del Metro, p. 50).

Esta labor se vio facilitada por el hecho de que el secretario general de la CUT es también presidente de la Federación de Sindicatos de Metro y, debido a sus altas responsabilidades en la CUT y su capacidad personal-intelectual, está familiarizado con el concepto de transición justa y su potencial utilidad para los trabajadores afectados por las políticas destinadas a ecologizar la economía.

La electrificación del transporte también está empezando a afectar al sector minero y puede ser la vía a través de la cual el concepto de Transición Justa se ponga en práctica también en ese sector:

“En la última negociación, que tuvo lugar en 2021, intentamos incorporar el concepto de transición justa [en relación con la automatización y la electrificación], pero la empresa lo rechazó. No conseguimos darle la fuerza necesaria porque los trabajadores tampoco lo impulsan, ya que tampoco lo entienden. Así que los trabajadores hoy en día son muy simplistas, dicen: «Si no trabajo aquí, trabajaré allí; si no trabajo allí, trabajaré aquí», y, sin duda, en la respuesta habitual no me van a cortar la mano. Y ese no es el problema. El problema es cómo una empresa transnacional tan grande llega a llevarse todos los recursos y qué cantidad de recursos deja en el país para poder hacer frente a este problema, porque no solo significa quedarse sin trabajo, sino que también significa menos ingresos para el Estado, significa

más carga para el Estado para poder cubrir a las personas sin trabajo.”

Representante de un gran sindicato minero del cobre.

Los comentarios anteriores también revelan una falta de capacidad asociativa por parte de los trabajadores, lo que les impide impulsar una agenda de transición justa. Esto va de la mano con una brecha entre el conocimiento y la información de que disponen los líderes sindicales de los sectores extractivos y energéticos, y el de los trabajadores de base.

Como se ha comentado anteriormente, el apoyo a las cláusulas de negociación de la Transición Justa se ve obstaculizado por el escaso conocimiento que tiene la población activa sobre la descarbonización y los cambios tecnológicos: los trabajadores no son conscientes de la profundidad del cambio que provocará la descarbonización de la economía y no disponen de información suficiente sobre las repercusiones de estos procesos. Esto se ve reforzado por una cultura de delegación de la representación sindical en los líderes (Julián-Vejar, 2018).

Por otra parte, la cita revela que, ante la necesidad de los sindicatos de concretar una cláusula de transición justa en la negociación colectiva con la empresa, es necesaria la capacidad asociativa y la cohesión de la organización para impulsar la consecución de estos fines. En este sentido, la estructura de la negociación colectiva en Chile requiere de sindicatos con gran capacidad asociativa a nivel de empresa para imponer condiciones de negociación. Por un lado, los sindicatos mineros y energéticos tienen un poder estructural significativo, ya que son sectores que contribuyen de manera importante al producto interior bruto del país y están controlados por grandes capitales transnacionales y estatales (en el caso de CODELCO). Sin embargo, esto no es garantía de promover procesos de negociación que conduzcan a una transición justa, lo cual hace importante relevar los procesos de información y sensibilización de los trabajadores sobre los

impactos, efectos y riesgos de los cambios en la matriz energética y productiva.

Por otra parte, la cita refleja que esta cohesión y consolidación del poder estructural se ve socavada por la falta de identificación de los trabajadores con su lugar de trabajo. La disposición a cambiar de trabajo, migrar y seguir trayectorias profesionales flexibles es característica de la lógica del trabajo en los sectores minero y energético, ya que se trata de sectores muy rentables con expansión hacia nuevos proyectos y crecimiento, y por lo tanto tienen una demanda constante de trabajadores, lo que hace difícil para los trabajadores con experiencia en el sector concebir el desempleo como una posibilidad real.

En lugar de cuestionar los cambios tecnológicos que probablemente afectarán a la demanda de empleo, las preocupaciones de los líderes sindicales se centran en problemas estructurales más amplios. Estos problemas están relacionados con el fortalecimiento de la capacidad del Estado para responder al desafío que el cambio climático plantea a la sociedad. Consideran que los bajos niveles de impuestos que pagan las empresas, incluso antes de que reduzcan efectivamente su masa salarial mediante la automatización, son perjudiciales para la capacidad del Estado de proporcionar los sistemas de apoyo social que necesitan los trabajadores y la población en general. Las cuestiones planteadas se hacen eco de las que figuran en el documento titulado «El papel del cobre y el litio en la transformación de Chile en líder de la minería verde. ¿Es posible la transición hacia una minería sostenible?» (Calderón Galaz, 2021). Seguramente, el cambio tecnológico tendrá su propio impacto y comenzará a ser abordado con mayor profundidad en el sindicalismo nacional.

Como se ha señalado anteriormente, esto indica que existe cierto interés por parte de los líderes sindicales de las industrias extractivas en un nuevo modelo de desarrollo como el propuesto por la Estrategia de Transición Socioecológica Justa, lo cual conlleva que muchas de sus demandas se trasladen a una exigencia al Estado, siendo esto sintomático del modelo de abordaje vertical de los

procesos de transición a nivel político.

Sin embargo, en el ámbito de la negociación colectiva y en su relación con las empresas, los sindicatos se enfrentan a serias dificultades y debilidades a la hora de establecer una agenda orientada a la Transición Justa, y se enfrentan a muchos retos entre sus propios miembros a la hora de promover una agenda de trabajo en este sentido.

4.4.4 ¿Una campaña para mejorar las condiciones laborales en el sector del litio?

En 2023, Chile comenzó a implementar una nueva Estrategia del Litio (anteriormente discutida en la sección 2.2). Esta estrategia se basó en las recomendaciones realizadas por la comisión del litio de 2016 llevada a cabo bajo el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) y publicada en *El litio: una fuente de energía y una oportunidad para Chile en 2016* (Ministerio de Minería, 2016). La nueva estrategia del litio tiene como objetivo garantizar un nivel mucho más alto de Participación del Estado en la extracción y producción de litio, mejor gobernanza del sector para garantizar una mayor sostenibilidad ambiental y social, y procesos de fabricación con mayor valor añadido en las fases posteriores.

Quizás el aspecto más significativo de los cambios previstos es que las empresas estatales ENAMI y CODELCO participarán directamente en la producción, con la participación del sector privado como socio estratégico. La empresa minera estatal CODELCO tendrá una participación mayoritaria en una de las dos empresas que actualmente extraen litio (SQM).

Como resultado, existe la posibilidad de que los trabajadores de SQM pasen a formar parte de una empresa pública, la empresa estatal minera de cobre CODELCO. Aquí los trabajadores tienen un importante poder estratégico y disfrutaban de unas de las mejores condiciones laborales de Chile en términos de estabilidad contractual, salarios y prestaciones. Ese mismo año 2016, la presidenta Bachelet publicó los resultados de la comisión del litio. El Movimiento Litio para Chile, formado por organizaciones sindicales y otros grupos de la sociedad civil, se creó para

hacer campaña a favor de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión.

Sin embargo, a pesar de este apoyo expreso de las organizaciones sindicales cuando se estaba llevando a cabo el diseño de la estrategia, no se consultó formalmente ni a las organizaciones representativas sectoriales ni a los sindicatos a nivel de empresa, a pesar de las implicaciones para los trabajadores. Tampoco se comunicaron las implicaciones de la estrategia a los trabajadores directamente tras su publicación. Además, los probables cambios en las condiciones de trabajo parecen ser un subproducto de la nueva estrategia más que un objetivo estratégico, ya que no se discuten explícitamente en ninguna parte del documento.

Si se hubiera consultado a los representantes sectoriales, los agentes laborales habrían solicitado un mayor apoyo para las mujeres con hijos, además de mejores salarios y más oportunidades de

desarrollo profesional continuo.

Los entrevistados señalaron que el sistema educativo chileno se centra actualmente en formar trabajadores aptos para la producción de cobre lo cual contrasta con la industria del litio, donde la oferta educativa es reducida, por lo que casi todos los conocimientos necesarios se adquieren de manera informal en el trabajo, en lugar de a través de programas de formación certificados formalmente.

También hubo cierta decepción por parte de algunas federaciones sindicales, ya que los cambios no fueron tan lejos como muchos actores hubieran preferido como por ejemplo, que se nacionalizara totalmente la industria en lugar de parcialmente y se redujera la participación de la altamente corrupta y explotadora SQM¹⁴ en lugar de la consolidación de su posición en el sector mediante la extensión de contratos.

14 En 2017, SQM fue multada con 15 millones de dólares por sobornar a políticos chilenos y también ha sido sancionada por el Tribunal Supremo por no respetar los derechos de los trabajadores a la negociación colectiva (Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2017).





5. Conclusiones

Chile se está posicionando como **líder climático en América Latina**. Desde 2020, ha estado llevando a cabo **una rápida eliminación gradual** de la generación de energía a partir del carbón, con el objetivo de **reducir su cuota en un 65 % para 2025 y en un 100 % para 2040**.

Esta agenda tiene un precedente significativo y, hasta la fecha, ha contado con el apoyo del conjunto del espectro político institucional. La propensión de Chile al liderazgo en materia de política climática en América Latina se deriva de múltiples factores, como su geografía física, la histórica apertura del país a la inversión extranjera directa entre otros..

Chile posee pocos recursos de combustibles fósiles, por lo que en las últimas décadas ha tenido que depender de la energía importada, lo que ha expuesto la economía del país a las fluctuaciones de precios y a la escasez de energía. Sin embargo, también tiene una ventaja competitiva en materia de energía renovable, ya que los altos niveles de radiación solar en zonas desérticas relativamente «vacías» y una larga costa que capta un viento significativo ofrecen el potencial para la generación de energía a bajo costo.

Tras el retorno a la democracia en 1990, hasta que Boric asumió el poder a principios de 2022, ha existido un consenso político neoliberal estable tanto en los gobiernos de centroizquierda como en los de derecha. Un gran número de acuerdos de libre comercio contribuyen a los altos niveles de inversión extranjera directa en el mercado energético del país, lo que significa que la transición energética ha ofrecido importantes oportunidades de beneficio a las empresas energéticas multinacionales. Lo anterior también se ha visto potenciado por empresas mineras interesadas en reducir los costes de producción mediante el acceso a una energía más barata, además de los beneficios medioambientales de la descarbonización.

Esta tendencia, respaldada por campañas activas y estratégicas de las ONG medioambientales, sustenta la popularidad de las energías renovables entre todos los partidos políticos y la falta de oposición a la descarbonización por parte de las élites empresariales de derecha.

La elección de Gabriel Boric con una plataforma proambiental tras un período de agitación social

ha acelerado la trayectoria de descarbonización del país. El Gobierno de Boric ha promulgado importantes reformas proambientales que refuerzan el mandato legal del país para abordar tanto el cambio climático como las cuestiones medioambientales relacionadas, como la pérdida de biodiversidad, la sobreexplotación de los recursos hídricos y la contaminación medioambiental localizada, además de ofrecer una mayor protección a los defensores del medio ambiente mediante la ratificación del Acuerdo de Escazú, vigente en toda América Latina.

El Gobierno también ha publicado y comenzado a implementar una nueva estrategia sobre el litio que nacionaliza parcialmente el sector, mejora el estatus institucional y la gobernanza de los salares donde se encuentra el litio, y pretende desarrollar productos de valor añadido en lugar de exportar el producto en forma completamente sin refinar. Aunque no se ha planteado explícitamente como una iniciativa de Transición Justa, la participación del Estado tiene el potencial de mejorar los resultados para los trabajadores, las comunidades indígenas y la biodiversidad, por lo que puede interpretarse como tal.

El enfoque de Chile respecto a la planificación formal de la Transición Justa y el desarrollo de políticas es, en la práctica, descendente y liderado por el Estado, a pesar de las numerosas mesas de diálogo y del compromiso explícito y manifiesto con los procedimientos de gobernanza participativa. El Gobierno de Boric, que mantiene una estrecha relación con las ONG medioambientales, a través del ministerio de medio ambiente, ha incorporado preocupaciones socioambientales más amplias que tienen mayor relevancia local que el cambio climático en el concepto de lo que ahora denomina «Transición socioecológica justa». En la práctica, esto significa que, tras amplias consultas con una serie de «partes interesadas expertas» de la sociedad civil, la Estrategia de Transición Energética Justa se ha convertido en la Estrategia de Transición Socioecológica Justa (ENTSEJ), que tiene un alcance mucho más amplio y una visión transformadora que el documento anterior.

Además de reducir las emisiones de carbono mediante el cierre de centrales eléctricas de carbón, la Estrategia de Transición Socioecológica Justa aborda los problemas de salud ambiental en las llamadas “zonas de sacrificio” del país. Si bien estas cuestiones también se tuvieron en cuenta en la estrategia anterior, su importancia ha aumentado en esta última. A corto y medio plazo, la intención es abordar estos problemas con planes de transición justa que impongan una serie de intervenciones destinadas a reducir la contaminación actual, mejorar el acceso de la población a los servicios sanitarios, rehabilitar los terrenos contaminados y ayudar a los trabajadores de las centrales térmicas de carbón y a los empleados de otras instalaciones de producción industrial que también puedan haber cerrado a encontrar nuevas formas de empleo. (Aunque por el momento no está claro qué forma adoptará exactamente esta ayuda). A largo plazo, la ENTSEJ pretende reorientar el modelo económico del país, alejándolo de las actividades extractivas y orientándolo hacia una base productiva más diversificada y menos perjudicial para el medio ambiente.

Como resultado de esta intención de promover una Transición Justa que aborde los males socioambientales más amplios y ayude a alejar al país de un modelo extractivo de desarrollo, las intervenciones en el mercado laboral necesarias para apoyar a los antiguos trabajadores de las centrales eléctricas de carbón han quedado relegadas en la agenda y solo están recibiendo recursos financieros y atención limitados por parte del gobierno, especialmente a través de programas de intermediación y políticas preexistentes al cierre. Por ello, tanto la CUT como los sindicatos de las centrales eléctricas de carbón critican la forma en que se está gestionando la Transición Justa, a pesar de la visión transformadora positiva que contiene la ENTSEJ.

Los actores de CUT destacan que los estrechos vínculos del Gobierno con las ONGs medioambientales del país hacen que se preste poca atención al coste social del cierre de las industrias contaminantes, y que el apresurado proceso de cierre no permite que estas industrias rindan cuentas adecuadamente por los daños históricos que han causado. Destacan que la debilidad del Estado chileno está permitiendo a las empresas utilizar la transición ecológica como un



medio para obtener mayores beneficios al empeorar las condiciones laborales de los trabajadores.

En respuesta, la CUT propone una transición justa y transformadora en la que la energía deje de ser una mercancía y los contaminadores (es decir, las grandes empresas energéticas) paguen el coste de la transición hacia una economía más ecológica. Los representantes sindicales y los trabajadores de las centrales eléctricas de carbón insisten en cuestiones similares en términos más concretos, pero más limitados, que resaltan el impacto perjudicial del cierre de las centrales eléctricas de carbón en los puestos de empleo de los trabajadores afectados.

Los representantes del sector de la energía térmica a carbón destacaron la incapacidad o falta de voluntad de los representantes gubernamentales para exigir a las empresas energéticas que apoyen de manera significativa a los trabajadores en sus nuevas funciones. Estos resultados, hasta la fecha decepcionantes, significan que, como en muchos otros contextos, los actores laborales que representan los trabajadores del sector de los combustibles fósiles expresaron su preocupación por la rapidez del proceso de transición. Sin embargo, no se cuestionó su necesidad, ya que se reconoció la fragilidad medioambiental del país en términos de propensión a los incendios forestales, las sequías y la escasez de agua.

En debates más amplios sobre la Transición Justa y foros sobre políticas de cambio climático, las voces sindicales más amplias están prácticamente ausentes. Debido al ataque y debilitamiento histórico del poder laboral durante los años de Pinochet, el movimiento laboral y los sindicatos de base en particular, tienen una capacidad limitada para responder al desafío del clima de manera organizada. Esto se relaciona con la legislación de la era de Pinochet, que se encuentra principalmente contenida en el Código del Trabajo (Pérez, 2023). El Código del Trabajo debilitó la negociación colectiva al promover la competencia entre sindicatos dentro de las empresas, socavó el derecho a la huelga al permitir a los empresarios contratar trabajadores

reemplazos, limitó la organización sindical más allá del ámbito de la empresa, etc.

El mercado laboral altamente desregulado de Chile hace que la mayor parte de la energía de los sindicatos se dedique a abordar cuestiones como la subcontratación, el acceso inadecuado a servicios básicos como la atención sanitaria, las jornadas laborales razonables y las pensiones, en lugar de cuestiones sociales más amplias. El carácter reducido, efímero y despolitizado de la mayoría de los sindicatos agrava las dificultades. Como resultado, según la información recopilada en las entrevistas que hemos realizado, el cambio climático y la transición justa no son cuestiones candentes entre las bases, salvo en los sindicatos directamente afectados por el cierre de las centrales térmicas de carbón.

La respuesta unificada y coherente del movimiento sindical chileno también se ve limitada por las tensas relaciones entre la CUT y algunos sindicatos de empresa, así como las divisiones entre sindicatos que operan dentro de las mismas empresas. Los fuertes vínculos de la CUT con los partidos comunista y socialista, que formaban parte de la coalición gubernamental de Bachelet, hacen que algunos consideren que la organización es muy partidista e incapaz de representar los intereses de los trabajadores, sobre todo si ello implica un enfrentamiento directo con los gobiernos de izquierda en el poder. Sin embargo, esta es una tendencia histórica dentro del sindicalismo chileno y latinoamericano. Esto también ha generado oportunidades para el poder sindical.

Aunque los actores de la CUT afirmaron que consideraban que la organización tenía posibilidades muy limitadas de influir en la política gubernamental en materia de transición justa y cambio climático, se han logrado varios éxitos notables. Se modificó la redacción de la Ley 19.300 (Ley de Cambio Climático), que contiene artículos destinados a regular la transición ecológica, para dar mayor visibilidad, aunque todavía muy limitada, al trabajo y a los trabajadores en el proceso de elaboración de políticas.

Del mismo modo, a pesar de los altísimos niveles de frustración tanto con el Gobierno como con las empresas, un sindicato del sector energético del carbón ha negociado cláusulas de negociación colectiva relacionadas con la transición justa que contribuyen en cierta medida a proteger los salarios y las condiciones laborales de las personas afectadas por los cierres. Los acuerdos negociados incluyen un aumento de las pensiones para trabajadores de más edad, acceso a cursos de formación sobre energías renovables, mantenimiento de las condiciones laborales preexistentes para los trabajadores que se trasladaban a unidades menormente remuneradas de la empresa o que permanecían en una central que había sido vendida a nuevos propietarios como parte del proceso de descarbonización.

Parte de la frustración con los procesos de transición justa por parte de los trabajadores de las centrales térmicas de carbón y el representante sindical en relación con cuestiones de justicia procesal, ya que los plazos para el cierre eran extremadamente inestables, no se informaba adecuadamente a los trabajadores de los cambios y existía una gran incertidumbre en torno a las medidas de protección que acordaría por la empresa. El enfoque ad hoc de la formulación de políticas y la falta de una política a nivel sectorial también es problemático, ya que significa que, en los diferentes lugares de trabajo, los resultados dependen de las capacidades de negociación y conocimiento de los dirigentes sindicales a nivel individual.

Sin embargo, es importante señalar que este proceso ha sido muy rápido y que la incorporación de elementos sugeridos por los sindicatos durante los procesos participativos puede formar parte de la futura Estrategia de Transición Socioecológica Justa. Por ejemplo, el último documento, publicado en octubre de 2024, incluye un enfoque en la generación de instrumentos que integren la reestructuración laboral y los empleos de calidad, especialmente a nivel local, basados en el principio del trabajo decente.

Como se puede desprender de este informe, la Transición Justa sigue siendo una expectativa y demanda un tanto borrosa y desconocida en el mundo sindical chileno. Probablemente se requerirán procesos de concientización y formación sindical en el tema para fortalecer los procesos asociativos en la base sindical, así como el intencionar procesos de asociatividad a nivel dirigenal para desarrollar plataformas de negociación e interlocución con el estado y las empresas en el futuro. Finalmente, sigue siendo importante el establecimiento de redes internacionales en una perspectiva global del movimiento de trabajadores, de modo de generar aprendizajes, intercambios y asesorías que fortalezcan la incidencia en estas temáticas y la preparación para instancias de negociación, movilización y diálogo en el ámbito público.



Será importante **monitorear y evaluar** cómo se están implementando estos planes, así como los **niveles de impacto generados** por los sindicatos de las centrales de carbón, ya que es allí donde probablemente se identificarán experiencias piloto o experimentales para una transición a mayor escala en el país.

Referencias

Aedo, M., Lecourt, J., Pino Zúñiga, F. y Fontecilla, F. 2023. Transición justa en Latinoamérica: Reflexiones y experiencias territoriales.

Akchurin, M. 2023. ¿Justicia ambiental en los tribunales ambientales? Minería, conflictos socioambientales y litigios ambientales en el norte de Chile. *Las industrias extractivas y la sociedad*. 15, p.101279.

Alister, C., Cuadra, X., Julián-Vejar, D., Pantel, B. y Ponce, C. 2021. Cuestionamientos al modelo extractivista neoliberal desde el Sur - Capitalismo, territorios y resistencias [En línea]. [Consultado el 14 de abril de 2025]. Disponible en: <http://archive.org/details/oopen-20.500.12657-51167>.

Almonacid Z, F., Cuevas V, H. y Zúñiga A, Y. 2022. La rebelión contra el orden Octubre de 2019-presente [En línea]. LOM ediciones. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/365639125_Nos_volvemos_a_llamar_pueblo_EL_retorno_del_concepto_pueblo_en_los_lenguajes_politicos_de_la_revuelta_social_de_octubre2019.

Anigstein, C. y Wyczykier, G. 2019. Actores sindicales y problemas socioambientales: la Confederación Sindical de las Américas. *Perspectivas latinoamericanas*. 46(6), pp. 109-124.

Centro de Integración Regional de Asia 2024. Acuerdo de Libre Comercio entre la República Popular China y Chile. [Consultado el 19 de septiembre de 2024]. Disponible en: <https://aric.adb.org/fta/peoples-republic-of-china-chile-free-trade-agreement>.

Balderson, U. 2023. Subjetividades emocionales y la trayectoria de un conflicto minero peruano. *Environment and Planning E: Nature and Space*. 6(2), pp. 1054-1073.

Bartlett, J. y Miller, L. 2019. La represión de las fuerzas de seguridad chilenas deja un saldo de muertos y heridos. *The Guardian*. [En línea]. [Consultado el 5 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/25/chile-protester-killed-mother-army-police-romario-veloz>.

BBC 2022. Constitución chilena: los votantes rechazan por abrumadora mayoría un cambio radical. *BBC News*. [En línea]. [Consultado el 12 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-62792025>.

BBC News 2019a. Protestas en Chile: las promesas de reforma social no logran sofocar los disturbios. *BBC News*. [En línea]. [Consultado el 5 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-50166538>.

BBC News 2020. Las protestas en Chile se tornan violentas en el aniversario. *BBC News*. [En línea]. [Consultado el 5 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-54594707>.

BBC News 2019b. Protestas en Chile: la ONU acusa a las fuerzas de seguridad de violaciones de los derechos humanos. *BBC News*. [En línea]. [Consultado el 5 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-50779466>.

BBC News 2011. Chile reconoce a otras 9800 víctimas del régimen de Pinochet. *BBC News*. [En línea]. [Consultado el 30 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-14584095>.

Berasaluce, M., Díaz-Siefer, P., Rodríguez-Díaz, P., Mena-Carrasco, M., Ibarra, J.T., Celis-Diez, J.L. y Mondaca, P. 2021. Conflictos socioambientales en Chile: ¿hay potencial para una constitución ecológica? *Sostenibilidad*. 13(22), p. 12701.

Bertinat, P. y Proaño, M. 2021. Democratización Energética y una Transición Justa en América Latina y el Caribe.

Biblioteca del Congreso Nacional 2024. Biblioteca del Congreso Nacional | Ley Chile. www.bcn.cl/leychile. [En línea]. [Consultado el 25 de marzo de 2025]. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2021. Asesoría Técnica Parlamentaria - Matriz energética eléctrica del país: Consideraciones sobre su suficiencia. [Consultado el 11 de enero de 2024]. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32745/1/Matriz_electrica_del_pais_Consideraciones_sobre_su_suficiencia.pdf.

Bustamante, J.C. 2022. Informe sobre la inclusión de compromisos medioambientales en los acuerdos comerciales de Chile y las negociaciones actuales del acuerdo comercial entre la UE y Chile.

Bustos-Gallardo, B., Bridge, G. y Prieto, M. 2021. La extracción de litio: agua, salmuera y la dinámica industrial de la producción en el Salar de Atacama. *Geoforum*. 119, pp. 177-189.

Calderón Galaz, R. 2021. ¿Es posible transitar hacia una minería viable? Comisión de Desafíos del Futuro Senado de Chile. [Consultado el 9 de mayo de 2025]. Disponible en: <https://fesuc.cl/es-posible-transitar-hacia-una-mineria-viable/>.

Cambero, F. 2022. Codelco de Chile cerrará la fundición de Ventanas. Reuters. [En línea]. [Consultado el 16 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/commodities/chiles-codelco-will-close-ventanas-smelter-union-source-2022-06-17/>.

Carranza, D.M., Varas-Belemmi, K., De Veer, D., Iglesias-Müller, C., Coral-Santacruz, D., Méndez, F.A., Torres-Lagos, E., Squeo, F.A. y Gaymer, C.F. 2020. Conflictos socioambientales: una amenaza subestimada para la conservación de la biodiversidad en Chile. *Environmental Science & Policy*. 110, pp. 46-59.

CIPER Chile 2023. Nueva Constitución y cambio climático: el insuficiente artículo 212. [Consultado el 11 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2023/12/05/nueva-constitucion-y-cambio-climatico/>.

Climate Action Tracker 2024. Chile. [Consultado el 16 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://climateactiontracker.org/countries/chile/>.

Crocco, F.G. 2020. Contesting the Neoliberal Order through Legal Mobilisation: The Case of Chilean Unions. *Journal of Latin American Studies*. 52(3), pp. 575-599.

CSA/TUCA 2022. Energía, medio ambiente y trabajo: una perspectiva de la clase trabajadora frente a las transiciones de nuestro tiempo [En línea]. Montevideo - Uruguay: Friedrich-Ebert-Stiftung | Proyecto Sindical Regional para América Latina y el Caribe. [Consultado el 30 de abril de 2025]. Disponible en: <https://csa-csi.org/wp-content/uploads/2023/05/CREAT-EN-digital-final.pdf>.

CTMIN, C. 2024. INICIO DEL TRABAJO DEL COMITÉ TRIPARTITO PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN MINAS. CTMIN. [En línea]. [Consultado el 5 de septiembre de 2024]. Disponible en: <https://ctmin.cl/inicio-del-trabajo-del-comite-tripartito-para-la-elaboracion-de-la-politica-nacional-de-seguridad-y-salud-en-minas/>.

Cultural Survival 2023. La comunidad colla de Copiapó y Cultural Survival presentan un informe sobre la situación de los derechos indígenas en Chile para el Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas | Cultural Survival.

[Consultado el 16 de junio de 2025]. Disponible en: <https://www.culturalsurvival.org/news/colla-community-copiapo-and-cultural-survival-submit-report-state-indigenous-rights-chile-un>.

CUT 2022. Boletín Mensual: INFORME ESPECIAL SOBRE EL ACUERDO DE ESCAZÚ.

Delamaza, G., Maillet, A. y Neira, C.M. 2017. Conflictos socioterritoriales en Chile: configuración y politización (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. (104), pp. 23-46.

Duran, G. y Galvez, R. 2016. Sindicatos Pulverizados Panorama Actual y Reflexiones para la Transformación [En línea]. Santiago: fundación sol. [Consultado el 15 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.fundacionsol.cl/c_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2016/04/IBV-7-Pulverizaci%C3%B3n-Abril-de-2016.pdf.

Durán-Palma, F., Wilkinson, A. y Korczynski, M. 2005. Reforma laboral en una democracia «protegida» neoliberal: Chile 1990-2001. *The International Journal of Human Resource Management*. 16(1), pp. 65-89.

Flores-Fernández, C. 2020. *La «transición» energética chilena: entre el éxito de las políticas y la asimilación de una condición energética pospolítica. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. 33(2), pp. 173-193.

FMC 2022. Programa FMC. Federación Minera de Chile. [En línea]. [Consultado el 5 de septiembre de 2024]. Disponible en: <https://federacionminera.cl/programa-fmc/>.

Fox-Hodess, K. 2019. Poder de los trabajadores, estrategia sindical y conexiones internacionales: sindicalismo portuario en Colombia y Chile. *Política y sociedad latinoamericanas*. 61(3), pp. 29-54.

FTC 2019. FTC EXPONE ANTE COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA DEL SENADO. [Consultado el 5 de septiembre de 2024]. Disponible en: <https://www.ftc.cl/ftc-expone-ante-comision-de-mineria-y-energia-del-senado/>.

Furnaro, A. 2020. Transiciones energéticas neoliberales: el auge de las energías renovables en la economía minera chilena. *Environment and Planning E: Nature and Space*. 3(4), pp. 951-975.

Gayo, E.M., Muñoz, A.A., Maldonado, A., Lavergne, C., Francois, J.P., Rodríguez, D., Klock-Barría, K., Sheppard, P.R., Aguilera-Betti, I., Alonso-Hernández, C., Mena-Carrasco, M., Urquiza, A. y Gallardo, L. 2022. Un enfoque transversal para relacionar el Antropoceno, la injusticia ambiental y las zonas de sacrificio. *El futuro de la Tierra*. 10(4), e2021EF002217.

Generadoras de Chile 2021. Informe anual 2020 - Generadoras de Chile [En línea]. [Consultado el 14 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://generadoras.cl/media/page-files/1676/Reporte%20Anual%202020%20-%20Generadoras%20de%20Chile.pdf>.

Giz/Ministerio de Energía 2020. Cuantificación del encadenamiento industrial y laboral para el desarrollo del hidrógeno en Chile: Informe final. [Consultado el 6 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://hbn.ae1.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/10/Estudio_Encadenamiento-industrial-y-laboral.pdf.

Gobierno de Chile 2021. Chile anuncia que trabajará para poner fin al uso del carbón para 2030 tras unirse a la Alianza Powering Past Coal - Gob.cl. Gobierno de Chile. [En línea]. [Consultado el 27 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.gob.cl/en/news/chile-announces-it-will-work-put-end-coal-use-2030-after-joining-powering-past-coal-alliance/>.

Gobierno de Chile 2020a. Contribuciones determinadas a nivel nacional de Chile [En línea]. [Consultado el 6 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Chile%27s_NDC_2020_english.pdf.

Gobierno de Chile 2023. Estrategia Nacional del Litio. [Consultado el 27 de junio de 2023]. Disponible en: https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1as/Litio-por-Chile/Estrategia-Nacional-del-litio-ES_14062023_2003.pdf.

Gobierno de Chile 2020b. ACTUALIZACIÓN DE LA CDN 2020 [En línea]. [Consultado el 6 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NDC_Update_Chile_PPT_20200409.pdf.

Gundermann, H., Göbel, B., Gundermann, H. y Göbel, B. 2018. COMUNIDADES INDÍGENAS, EMPRESAS DE LITIO Y SUS RELACIONES EN EL SALAR DE ATACAMA. Chungará (Arica). 50(3), pp. 471-486.

Gutiérrez, F., Medel, R., Pérez, D., Pérez, P. y Velásquez, D. 2021. Huelgas Laborales en Chile 202.

Hauser, P.D., Görlach, B., Umpfenbach, K., Pérez, R. y Gaete, R. 2021. La eliminación gradual del carbón en Chile y Alemania: un análisis comparativo.

Hiner, H. 2022. «No lo vimos venir»: el rechazo del proyecto de constitución revela la poderosa influencia que el neoliberalismo y el nacionalismo siguen ejerciendo sobre la política y la sociedad chilenas. Informe NACLA sobre las Américas. 54(4), pp. 415-423.

OIT 2021. Cambio climático y financiación de una transición justa | Organización Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo. [En línea]. [Consultado el 25 de marzo de 2025]. Disponible en: <https://www.ilo.org/resource/other/climate-change-and-financing-just-transition>.

OIT 2025. Explorador de datos ILOSTAT. [Consultado el 21 de enero de 2025]. Disponible en: https://rshiny.ilo.org/dataexplorer40/?lang=en&id=SDG_0831_SEX_ECO_RT_A.

Inodú 2018. ESTUDIO DE VARIABLES AMBIENTALES Y SOCIALES QUE DEBEN ABORDARSE PARA EL CIERRE O RECONVERSIÓN PROGRAMADA Y GRADUAL DE GENERACIÓN ELÉCTRICA A CARBÓN. [Consultado el 18 de septiembre de 2024]. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/12_2018_inodu_variables_ambientales_y_sociales.pdf.

Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) 2023. Cambio climático 2022: Mitigación del cambio climático (Resumen técnico) En: Cambio climático 2022 - Mitigación del cambio climático [En línea]. Cambridge University Press, pp. 51-148. [Consultado el 25 de marzo de 2025]. Disponible en: https://www.cambridge.org/core/product/identifiier/9781009157926%23pre3/type/book_part.

Administración de Comercio Internacional 2022. Chile - Minería. [Consultado el 10 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/chile-mining>.

IRMA 2018. IRMA - Iniciativa para la Garantía de la Minería Responsable. [Consultado el 5 de diciembre de 2023]. Disponible en: https://responsiblemining.net/wp-content/uploads/2018/07/IRMA_STANDARD_v.1.0_FINAL_2018-1.pdf.

Jerez, B., Garcés, I. y Torres, R. 2021. Extractivismo del litio e injusticias hídricas en el Salar de Atacama, Chile: La sombra colonial de la electromovilidad verde. *Geografía política*. 87, p.102382.

Julián-Vejar, D. 2020. Transformación y bifurcación de las trayectorias sindicales en Chile. La «reforma laboral» y el escenario sindical (2014-2016). *Izquierdas*. 49, pp. 0-0.

Julián-Vejar, D. 2018. Sindicatos que se oponen a la precariedad laboral en Chile: percepciones y representaciones de los líderes sindicales sobre la acción colectiva. *Perspectivas latinoamericanas*. 45(1), pp. 63-76.

Julián-Vejar, D., Osorio, S. y Pérez, D. 2022. Sindicalismo y revuelta popular en Chile (2019). Entre la ofensiva neoliberal y el movimiento pendular. En:, pp. 83-106.

Kingsbury, D.V. 2022. Transiciones energéticas a la sombra de un dictador: descarbonización del neoliberalismo y extracción de litio en Chile. *The Anthropocene Review*., p.20530196221087790.

La Tercera 2015. UDI, RN, PRI y Evópoli firman acuerdo para la creación de una nueva coalición política. *La Tercera*. [En línea]. [Consultado el 9 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/udi-rn-pri-y-evopoli-firman-acuerdo-para-la-creacion-de-una-nueva-coalicion-politica/>.

Lammy, M. 2018. No hay más espacio para los pequeños en la energía limpia latinoamericana. *Energy Voice*. [En línea]. [Consultado el 17 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.energyvoice.com/renewables-energy-transition/166199/no-room-little-guys-latin-american-clean-energy/>.

Leiva, F. 2019. Élités económicas y nuevas estrategias para el extractivismo en Chile. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. (108), pp. 131-152.

Madariaga, A. 2020. Los tres pilares del neoliberalismo: la trayectoria de la política económica de Chile en perspectiva comparativa. *Política contemporánea*. 26(3), pp. 308-329.

Madariaga, A. y Allain, M. 2020. Coaliciones contingentes en la formulación de políticas medioambientales: cómo las organizaciones de la sociedad civil influyeron en el auge de las energías renovables en Chile. *Revista de Estudios Políticos*. 48(3), pp. 672-699.

Manky, O. 2018. Movilización de recursos y organizaciones de trabajadores precarios: un análisis de los sindicatos chilenos de mineros subcontratados. *Trabajo, empleo y sociedad*. 32(3), pp. 581-598.

Mega, E.R. 2022. Chile propone una nueva constitución basada en la ciencia. *Nature*.

Ministerio de Energía, 2022. Agenda de Energía 2022-2026 [En línea]. Santiago. [Consultado el 16 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/agenda_energia_2022_-_2026.pdf.

Ministerio de Energía 2020a. Carbono neutralidad en el sector energía. [Consultado el 10 de enero de 2023]. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/pagina-basica/informe_resumen_cn_2019_v07.pdf.

Ministerio de Energía 2014. Agenda Energética: Un desafío para el país, un avance para todos. [Consultado el 4 de diciembre de 2023]. Disponible en: <https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/energyagendaweb.pdf>.

Ministerio de Energía, 2021. Estrategia de Transición Justa en el sector Energía [En línea]. Santiago. [Consultado el 6 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/estrategia_transicion_justa_2021.pdf.

Ministerio de Energía 2020b. ESTRATEGIA NACIONAL DE HIDRÓGENO VERDE [En línea]. [Consultado el 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/estrategia_nacional_de_hidrogeno_verde_-_chile.pdf.

Ministerio de Energía 2015. Hoja de Ruta 2050: Hacia una Energía Sustentable e Inclusiva para Chile. Comité Consultivo de Energía 2050. [Consultado el 4 de diciembre de 2023]. Disponible en: https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/547/201509_HojadeRuta2050.pdf?sequence=1.

Ministerio de Minería 2016. Comisión Nacional del Litio: Informe Final [En línea]. [Consultado el 13 de noviembre de 2023]. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/pdfs/2015/06/sqm/INFORME_COMISION_LITIO_FINAL.pdf.

Ministerio del Medio Ambiente 2022. El Ministerio del Medio Ambiente publica la Ley Marco de Cambio Climático en el Diario Oficial. mma.gob.cl. [En línea]. [Consultado el 19 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://mma.gob.cl/ministerio-del-medio-ambiente-publica-la-ley-marco-de-cambio-climatico-en-el-diario-oficial/>.

Ministerio del Medio Ambiente 2023. Plan de 40 acciones para Concón, Quintero y Puchuncaví. Ministerio del Medio Ambiente. [En línea]. [Consultado el 30 de enero de 2025]. Disponible en: <https://mma.gob.cl/plan-de-40-acciones-para-concon-quintero-y-puchuncavi/>.

Moore, J.W. 2011. Ecología, capital y la naturaleza de nuestros tiempos: acumulación y crisis en la ecología mundial capitalista. *Revista de Investigación de Sistemas Mundiales*, pp. 107-146.

Munguía, M. 2016. *Inversión en energías renovables en Chile: hay que aprovechar el momento. *Renewable Energy Focus*. 17(6), pp. 234-236.

Narbona, K. 2015. Antecedentes del modelo de relaciones laborales chileno.

Nasirov, S., Agostini, C., Silva, C. y Cáceres, G. 2018. *Transición hacia las energías renovables: una solución impulsada por el mercado para los problemas energéticos y medioambientales de Chile. *Clean Technologies and Environmental Policy*. 20(1), pp. 3-12.

Nasirov, S., Girard, A., Peña, C., Salazar, F. y Simon, F. 2021. Expansión de las energías renovables en Chile: análisis de los efectos sobre el empleo. *Energía*. 226, p. 120410.

Nasirov, S. y Silva, C. 2014. Diversificación de la matriz energética chilena: avances recientes y retos. *Asociación Internacional de Economía Energética*.

Ochoa, A. inédito. PLAN DE DESCARBONIZACIÓN (Mirada desde la Secretaría de Medio Ambiente y transición Justa de la CUT Chile) por Alejandro Ochoa.

Ochoa, A. 2023. ¿Transición justa en Chile? En la Fontana. [En línea]. [Consultado el 1 de septiembre de 2024]. Disponible en: <https://enlafontana.cl/transicion-justa-en-chile/>.

Ochoa, A. y Urrutia, C. Sin publicar. Transición Justa y Reconversión Energética en Chile (C.U.T. Chile). CUT Chile.

OCMAL 2024. Conflictos Mineros en América Latina. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, OCMAL. [En línea]. [Consultado el 28 de agosto de 2024]. Disponible en: https://mapa.conflictosmineros.net/ocma_db-v2/.

OCDE y Naciones Unidas 2018. Revisión de la política de transformación productiva de Chile: Aprovechar los beneficios de las nuevas fronteras [En línea]. OCDE. [Consultado el 9 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/development/production-transformation-policy-review-of-chile_9789264288379-en.

Palacios-Valladares, I. 2010. De la militancia al clientelismo: estrategias sindicales y trayectorias de afiliación en el Chile contemporáneo. *Política y sociedad latinoamericanas*. 52(2), pp. 73-IV.

Pérez Ahumada, P. 2024. Poder de clase y política laboral: Sindicatos, asociaciones empresariales y reforma en Chile.

Pérez Ahumada, P. 2023. El poder de los sindicatos, el poder empresarial y la reforma de la política laboral: los casos de Argentina y Chile en perspectiva comparativa. *Revista Internacional de Sociología Comparada*. 64(6), pp. 565-582.

Pérez Ahumada, P. 2021. ¿Por qué es tan difícil reformar la legislación laboral colectiva? El poder asociativo y la continuidad de las políticas en Chile desde una perspectiva comparativa. *Revista de Estudios Latinoamericanos*. 53(1), pp. 81-105.

Pérez Ahumada, P. y Ocampo, G. 2023. Conflictos laborales en contextos de fragmentación y pluralismo sindical: un análisis empírico del caso de Chile. *Revista Internacional del Trabajo*. 162(3), pp. 459-480.

Plataforma Energía 2024. El aumento de las tarifas eléctricas en Chile: un duro despertar y el camino por delante - Plataforma Energía. [Consultado el 13 de mayo de 2025]. Disponible en: <https://plataformaenergia.com/cl/el-alza-de-tarifas-electricas-en-chile-un-duro-despertar-y-el-camino-por-delante/>.

Schmalz, S., Graf, J., Julián-Vejar, D., Sittel, J. y Alister Sanhueza, C. 2022. Desafiando las tres caras del extractivismo: la lucha mapuche y la industria forestal en Chile. *Globalizaciones*, pp. 1-19.

Schmidt 2020. Actualización de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de Chile. Discurso del ministro Schmidt_20200409.pdf. [Consultado el 6 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NDC%20Update%20Chile%20Minister%20Schmidt%20Speech_20200409.pdf.

Senado República de Chile 2022. Chile se adhiere al Acuerdo de Escazú. [Consultado el 11 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.senado.cl/chile-adhiere-al-acuerdo-de-escazu>.

Serra, P. 2022. Los mercados eléctricos de Chile: cuatro décadas después de su diseño original. *Energy Strategy Reviews*. 39, p. 100798.

Silva, E. 1996. De la dictadura a la democracia: el nexos entre las empresas y el Estado en la transformación económica de Chile, 1975-1994. *Comparative Politics*. 28(3), pp. 299-320.

Simsek, Y., Sahin, H., Lorca, Á., Santika, W.G., Urmee, T. y Escobar, R. 2020. *Comparación de alternativas de escenarios energéticos para Chile: hacia una transición energética baja en carbono para 2030. *Energía*. 206, p.118021.

Stephani, E. y Castillo Jara, E. 2024. Desarrollo colaborativo de energías renovables en Chile: un nuevo camino a seguir para los mapuches. *Revista de Derecho Energético y de Recursos Naturales*. 42(3), pp. 381-401.

Stavis, D. y Felli, R. 2020. ¿Transición planetaria justa? ¿Cómo de inclusiva y cómo de justa? *Gobernanza del sistema terrestre*. 6, p. 100065.

STUC 2019. Informe sobre promesas incumplidas y puestos de trabajo deslocalizados [En línea]. [Consultado el 17 de agosto de 2023]. Disponible en: https://stuc.org.uk/files/Policy/Research_Briefings/Broken%20promises%20and%20offshored%20jobs%20report.pdf.

Svampa, M. 2019a. Neo-extractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, el giro territorial y nuevas narrativas políticas [En línea] 1.ª ed. Cambridge University Press. [Consultado el 23 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781108752589/type/element>.

Svampa, M. 2019b. Neo-extractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, el giro territorial y nuevas narrativas políticas [En línea] 1.ª ed. Cambridge University Press. [Consultado el 13 de febrero de 2023]. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781108752589/type/element>.

Terram 2022. ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO CON EL GOBIERNO ECOLOGISTA? BALANCE MEDIOAMBIENTAL 2022.

Tigre, M.A., Zenteno, L., Hesselman, M., Urzola, N., Cisterna-Gaete, P. y Luporini, R. 2023. Litigios por una transición justa en América Latina: una categorización inicial de los casos de litigios climáticos en medio de la transición energética. *Revista electrónica SSRN*.

Torres, R., Azócar, G., Rojas, J., Montecinos, A. y Paredes, P. 2015. Vulnerabilidad y resistencia a los cambios ambientales neoliberales: una evaluación de la agricultura y la silvicultura en la región del Biobío de Chile (1974-2014). *Geoforum*. 60, pp. 107-122.

Torres-Salinas, R., García, G.A., Henríquez, N.C., Zambrano-Bigiarini, M., Costa, T. y Bolin, B. 2016. Desarrollo forestal, escasez de agua y la protesta mapuche por la justicia ambiental en Chile. *Ambiente & Sociedad*. 19, pp. 121-144.

Ulloa, E. 2024. La paradoja del desarrollo sustentable en Chile: Huasco, donde la descarbonización todavía no llega. *El Mostrador*. [En línea]. [Consultado el 17 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/cultura/2024/07/23/la-paradoja-del-desarrollo-sustentable-en-chile-huasco-donde-la-descarbonizacion-todavia-no-llega/>.

Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2017. Empresa chilena de productos químicos y minería acuerda pagar más de 15 millones de dólares para resolver los cargos por violación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero. [Consultado el 26 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/chilean-chemicals-and-mining-company-agrees-pay-more-15-million-resolve-foreign-corrupt>.

Ureta, S. 2017. Un desastre muy público: problematizando el «giro participativo» en la política energética de Chile. *Energy Research & Social Science*. 29, pp. 127-134.

Urquiza, A., Amigo, C., Billi, M. y Espinosa, P. 2018. Las transiciones energéticas participativas como objetos fronterizos: el caso de Energía2050 en Chile. *Frontiers in Energy Research*. 6.

Valenzuela-Fuentes, K., Alarcón-Barrueto, E. y Torres-Salinas, R. 2021. De la resistencia a la creación: activismo socioambiental en las «zonas de sacrificio» de Chile. *Sostenibilidad*. 13(6), p. 3481.

Viteri Andrade, A. 2019. Impacto económico y laboral del retiro y/o reconversión de unidades a carbón en Chile [En línea]. Banco Interamericano de Desarrollo. [Consultado el 27 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/impacto-economico-y-laboral-del-retiro-yo-reconversion-de-unidades-carbon-en-chile>.

Grupo del Banco Mundial 2021. Perfil del país en materia de riesgo climático: Chile [En línea]. [Consultado el 11 de enero de 2024]. Disponible en: https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/15916-WB_Chile%20Country%20Profile-WEB%20%281%29.pdf.

Yan, L. 2021. Acción climática y transición justa. *Nature Climate Change*. 11(11), pp. 895-897.

Este proyecto se centra en el estudio de las **transiciones justas** mediante la comparación de conceptos, políticas y estrategias en 14 países diferentes para garantizar una **transición socialmente justa hacia la descarbonización**. Su objetivo es elaborar recomendaciones para cambios estructurales respetuosos con el clima que protejan a los trabajadores y a los grupos vulnerables. El proyecto está financiado por la Fundación Hans Böckler – Transición justa: Aktivitäten im internationalen Vergleich 2021-582-2.

Datos de contacto

Dr Ursula Balderson (autora del estudio de caso)

✉ S.L.U.Balderson@leeds.ac.uk

Dr Dasten Julián-Vejar (autora del estudio de caso)

✉ Dasten@gmail.com

Professor Vera Trappmann

(Investigadora principal y directora del proyecto)

University of Leeds

✉ V.Trappmann@leeds.ac.uk

Professor Dennis Eversberg (Jefe de proyecto)

Goethe University Frankfurt

✉ Eversberg@em.uni-frankfurt.de

Más información

Visite el sitio web (<https://justtransition.leeds.ac.uk>)

para obtener más información sobre este proyecto, incluidos informes completos de casos prácticos, episodios de podcast y artículos.

Fecha de publicación: septiembre de 2025