



► Nota informativa

Agosto 2021

Cambio climático, transición justa y trabajo decente: Desafíos para su implementación en Chile

Por Guillermo Montt y Nicolás Torres¹

Principales puntos

- Esta nota revisa conceptos clave relativos al impacto del cambio climático en el mundo del trabajo, el camino hacia una transición justa y los esfuerzos por garantizar la construcción de un futuro sostenible tanto económica, social, como medioambientalmente.
- Los autores destacan en particular el especial momento que está atravesando Chile y la política de descarbonización que se está llevando adelante, la cual, señalan, es también una oportunidad para la generación de trabajo decente en el país.

El último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) es contundente². Los cambios en los patrones actuales del clima no tienen precedente en cientos de miles de años, y, causados por la acción humana, explican fenómenos como prolongadas sequías, olas de calor, incendios forestales, inundaciones e intensas lluvias concentradas en cortos intervalos de tiempo. Éstos serán cada vez más frecuentes y quizás más intensos, golpeando principalmente a aquellos países y comunidades más vulnerables y menos resilientes.

A los impactos relacionados con el cambio climático se suman otras dimensiones del deterioro medioambiental como la contaminación del aire, la contaminación y eutrofización del agua, el deterioro

del suelo y la pérdida de biodiversidad, entre muchos otros.

A pesar que ya vivimos algunos cambios irreversibles, el ritmo del deterioro puede aminorarse si se toman acciones urgentes para reducir y/o absorber las emisiones de gases de efecto invernadero, avanzar la acción climática y reducir otras formas de daño medioambiental para transitar hacia economías resilientes a este daño, adaptadas a sus impactos y sostenibles desde un punto de vista medioambiental. Las estrategias para avanzar hacia la sostenibilidad implican, desde el punto de vista de la acción climática en países como Chile, el cierre de las centrales generadoras de energía en base al carbón.

¹ Esta nota ha sido elaborada por Guillermo Montt, Especialista en Protección Social de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina y Nicolás Torres, Coordinador Nacional Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina, CERALC, OIT Cono Sur. Las opiniones vertidas en esta nota son de exclusiva responsabilidad de los autores.

² <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport>

Esta transición conlleva desafíos para los gobiernos, pero también para las empresas, trabajadores y sus organizaciones.

Por una parte, el desarrollo de nuevas fuentes de energías limpias y renovables abre nuevas fuentes de trabajo tanto en la instalación y mantención de la infraestructura (empleo directo) como en el abanico de industrias relacionadas a toda la cadena de valor y productos y servicios asociados a la generación de energías limpias y renovables (empleo indirecto). Estas nuevas fuentes de trabajo también implican la necesidad de capacitar y formar a sus futuros trabajadores y trabajadoras.

La evidencia internacional señala que la generación de electricidad a partir de fuentes renovables requiere más puestos de trabajo que la generación basada en carbón.

No obstante, el cierre de centrales a carbón u otros combustibles fósiles implica también la pérdida directa de puestos de trabajo, de capacidades profesionales de trabajadoras y trabajadores, y la destrucción indirecta de empleos por su efecto en las cadenas de suministro y distribución para la generación de energía basada en combustibles fósiles.

► ¿Qué es la Transición Justa?

Si bien la transición hacia una economía y sociedad de baja emisión de gases de efecto invernadero y ambientalmente sostenible es necesaria, implica cambios en las estructuras de producción similar a los de una revolución industrial. El efecto agregado de esta transformación es positivo, pero es la suma de efectos positivos y negativos, distribuidos de manera desigual entre sectores, regiones y comunidades dependiendo de la dependencia directa o indirecta de cada sector, región o comunidad en actividades económicas poco sostenibles desde un punto de vista medioambiental. El enfoque de **Transición Justa** nace para hacer frente a estas consecuencias negativas de la transformación hacia la sostenibilidad medioambiental. Ella aborda cómo la responsabilidad por estas consecuencias es

compartida, y cómo el costo social y económico debe estar equilibrado entre las partes interesadas³.

El enfoque de Transición Justa nace para hacer frente a las consecuencias negativas de la transformación hacia la sostenibilidad medioambiental... aborda cómo la responsabilidad por estas consecuencias es compartida, y cómo el costo social y económico debe estar equilibrado entre las partes interesadas.

La descarbonización de la generación de electricidad en Chile implica, por un lado, el cierre de las centrales a carbón y, por otro, el crecimiento de la generación eléctrica a partir de energías renovables no convencionales. Generará empleos, pero también conllevará la pérdida de muchos otros. De la misma manera, comunidades surgidas o ubicadas al alero de estas centrales, ya sea en cuanto a la ocupación espacial o al desarrollo comercial de proveedores, distribuidores y contratistas, se verán altamente impactadas por el cese o reconversión de dichas industrias. Es acá donde la Transición Justa busca anticipar y minimizar estos impactos negativos, a la vez que se maximizan aquellos efectos deseados en las personas y el trabajo, entregando un marco de política pública y orientaciones para los gobiernos, los trabajadores y los empleadores.

En este contexto y según las **Directrices de Política para una Transición Justa hacia Economías y Sociedades Ambientalmente Sostenibles para Todos** de la OIT⁴ y, luego, otros instrumentos internacionales (por ejemplo, el Acuerdo de París y la Declaración de Silesia), los gobiernos no sólo tienen el deber de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo a los compromisos

³ [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236\(2010-2\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236(2010-2).pdf)

⁴ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf

internacionales adquiridos, sino que además deben procurar que en este proceso, y a través del diálogo social, se generen más y mejores empleos de calidad, se facilite y promueva la reconversión profesional y la protección de trabajadores y trabajadoras negativamente afectadas, mediante una mezcla coherente de política macroeconómica y de crecimiento, diálogo social y tripartismo, políticas industriales y sectoriales, desarrollo de competencias, salud y seguridad en el trabajo, protección social, formación y políticas activas de mercado de trabajo, entre otras.

► La Transición Justa en la Estrategia de Descarbonización en Chile

En línea con los compromisos internacionalmente adquiridos y con el sentido de urgencia que la emergencia climática ha demandado y luego de un acuerdo voluntario con las empresas generadoras, el Ministerio de Energía de Chile ha impulsado un proceso de retiro o reconversión de las centrales a carbón actualmente operativas para la generación eléctrica, proponiéndose como meta el retiro total al año 2040⁵. Se busca que la generación eléctrica del país sea carbono neutral al año 2050⁶. Una serie de mesas de trabajo entre las carteras de Energía, Trabajo, Medio Ambiente, Minería con mecanismos de participación social han buscado desarrollar una **Estrategia Nacional de Transición Justa** en este proceso. La actualización de la Política Energética Nacional también ha buscado incluir criterios de transición justa a través de procesos de participación social⁷.

Para dar cauce regulatorio a la reconversión, se dictó el **Decreto N°42** de diciembre de 2020 del Ministerio de Energía⁸, con la finalidad de incorporar a la regulación del sector eléctrico el Estado de Reserva Estratégica para aquellas centrales generadoras que

comiencen a ser retiradas del sistema eléctrico nacional.

Si bien el **Decreto No. 42** contiene regulaciones técnicas muy específicas para facilitar el retiro o reconversión, no incluye regulaciones ni orientaciones en materias propias del mundo del trabajo, en particular la situación de trabajadores y trabajadoras cuyas fuentes de trabajo se verían afectadas de manera directa o indirecta con motivo de la reconversión o cierre de las centrales a carbón.

A raíz de la dictación de este decreto, un grupo de sindicatos de trabajadores portuarios de Tocopilla presentaron un recurso de protección, alegando que este decreto no contempla disposiciones que protejan los derechos de los trabajadores. La Corte Suprema acogió el recurso señalando que, si bien es primordial que se aborden elementos de carácter técnico-objetivo en la regulación para el cierre o reconversión de las centrales a carbón, "en ningún caso puede perderse de vista la problemática social que se genera a partir de ello, en especial, aquello que incide en los grupos más vulnerables y afectados con la supresión de las faenas y, por ende, de los distintos empleos asociados a tal sector económico".

Este fallo, inédito por cuanto no cuestiona la potestad reglamentaria en la materia, ni los aspectos técnicos, sino que el hecho de obviar los aspectos sociales de la estrategia de transición energética, sienta un importante precedente para una concepción integral de las políticas públicas y regulaciones en materia de Transición Justa. El impacto en el empleo directo e indirecto y en las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores es un elemento central de la sostenibilidad, la cual va más allá de las consideraciones puramente ambientales.

⁵ De acuerdo al cronograma de la primera etapa de cierre de centrales a carbón del Ministerio de Energía, se han cerrado 3 centrales al 2021, contemplándose el cierre de 5 centrales más al 2024. más información en <https://energia.gob.cl/noticias/nacional/revise-el-cronograma-de-la-primer-etapa-de-cierre-de-centrales-carbon>

⁶ <https://energia.gob.cl/noticias/nacional/ministro-de-energia-anuncia-que-para-el-2025-habremos-retirado-el-50-de-las-centrales-carbon>

⁷ https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/energia_2050_-_politica_energetica_de_chile.pdf

⁸ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153949>

► Implicancias de la Transición Justa para las empresas y las relaciones laborales: La necesidad de diálogo social

La transición hacia una economía social y ambientalmente sostenible no es sólo una cuestión de políticas públicas y de acciones que puedan tomar las autoridades en materia medioambiental. El avance hacia la sostenibilidad social y medioambiental no pueden tratarse de manera independiente. El rol de los actores tripartitos, y en particular el diálogo entre las empresas y las organizaciones sindicales a lo largo de toda la cadena de valor y con el gobierno es crucial para, por un lado, mitigar los efectos negativos de la descarbonización en el empleo, las capacidades y habilidades de trabajadores y trabajadoras, y por el otro, potenciar nuevas fuentes laborales, facilitar la reconversión y reubicación de trabajadores en sectores con mayor valor agregado y productividad e intensas en tecnología. Estos principios son válidos tanto para esfuerzos de descarbonización como la transformación general de empresas e industrias para avanzar la sostenibilidad.

► El rol de los actores tripartitos, y en particular el diálogo entre las empresas, organizaciones sindicales y el gobierno, es crucial para mitigar los efectos negativos de la descarbonización en el empleo y para potenciar nuevas fuentes laborales, facilitar la reconversión y reubicación de trabajadores en sectores con mayor valor agregado y productividad.

En ese sentido, y desde el punto de vista de prácticas inclusivas y sostenibles para el mundo del trabajo, la **Declaración Tripartita de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social** (Declaración EMN) entrega orientaciones para los gobiernos, las empresas y los sindicatos, las cuales se aplican también marco de la Transición Justa.

Por ejemplo, en materia de **formación** (párrafos 37 y siguientes) señala la necesidad de que las empresas proporcionen una formación apropiada a los trabajadores que emplean en todos los niveles tanto para satisfacer las necesidades de la empresa como de las políticas de desarrollo del país anfitrión. Se busca que esta formación permita la obtención de competencias profesionales de utilidad general y la promoción de oportunidades de carrera y de aprendizaje permanente.

En materia de **seguridad en el empleo** (párrafos 32 y siguientes), cuando las empresas prevean cambios operacionales que puedan tener efectos importantes sobre el empleo, deberán, mediante un proceso de intenso diálogo social, examinar en conjunto con los gobiernos, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, estas repercusiones con miras a mitigar los efectos adversos en la mayor medida posible.

En términos de **promoción del empleo** (párrafos 13 y siguientes) se insta a las empresas a dar prioridad al empleo, el desarrollo profesional, la promoción y el perfeccionamiento de los nacionales del país anfitrión en todos los niveles, en cooperación, con las organizaciones de trabajadores y las autoridades gubernamentales.


Como estos, hay decenas de principios aplicables a la Transición Justa, basados fundamentalmente en las normas internacionales del trabajo, que buscan mitigar los efectos adversos de la descarbonización, mientras se potencia su contribución positiva a la generación empleos de calidad, siempre teniendo en cuenta la necesidad y pertinencia de un intenso **diálogo social**.

Cabe destacar el llamado a la acción realizado por la Confederación Sindical Internacional, mediante el cual se insta a las partes a adoptar una estrategia de Transición Justa⁹, que implique una fuerte inversión en empleo y trabajo decente en áreas que contribuyan a reducir las emisiones, mientras se respeta la contribución que han tenido trabajadores y trabajadoras en las industrias de combustibles fósiles de manera de proporcionar medidas de apoyo a los ingresos, oportunidades de reciclaje y reconversión laboral, así como unas pensiones garantizadas para los más mayores. Del mismo modo, la Organización Internacional de Empleadores ha señalado la necesidad de no dejar atrás a las pymes, para quienes la adaptación a la descarbonización es sumamente compleja de no contar con ayuda, incentivos y apoyo¹⁰.

En esta misma línea, existen ejemplos de negociaciones nacionales y sectoriales entre sindicatos y gremios empresariales para abordar la transición justa y las problemáticas que pueden existir para el mundo del trabajo en este proceso de descarbonización. Estos ejemplos dan cuenta de la necesidad de contar con altas instancias de negociación colectiva y diálogo social para garantizar que nadie quede atrás en este proceso y para que el **trabajo decente** sea también uno de los principios inspiradores de esta transición. En este sentido, la institucionalización del diálogo social tripartito en materia de transición justa es crucial, pudiendo utilizarse el entramado de diálogo que actualmente existe, tanto a nivel de las empresas, sectores productivos e instancias nacionales como el Consejo Superior Laboral.

En este sentido, la negociación colectiva entre los sindicatos y las empresas es igualmente un marco propicio para abordar las temáticas propias de la transición justa, incluidos los Acuerdos Marco Globales entre federaciones internacionales y empresas multinacionales.

La negociación colectiva busca no sólo establecer mejoras salariales y condiciones comunes de trabajo, sino que además brinda un espacio para abordar de manera conjunta fenómenos propios más amplios que afectan a una empresa, sector e industria, pudiendo incluirse políticas empresariales de reconversión profesional de trabajadores y trabajadoras, su transición productiva a nuevas unidades de desarrollo al interior de la empresa, la formación y capacitación constantes en nuevas tecnologías y procesos para facilitar esta transición, entre otros temas. Además, la negociación colectiva permite instancias de reflexión sobre el nivel de dependencia de la empresa en la generación de energía en base a carbón o las emisiones de gases de efecto invernadero, de manera de anticiparse de modo colectivo a los esfuerzos necesarios para la transición a sistemas de producción social y medioambientalmente sostenibles.

 La negociación colectiva brinda un espacio para abordar de manera conjunta fenómenos que afectan a una empresa, sector e industria, pudiendo incluirse políticas empresariales de reconversión profesional de trabajadores y trabajadoras, su transición productiva a nuevas unidades de desarrollo, la formación y capacitación en nuevas tecnologías y procesos, entre otros temas.

⁹ <https://www.ituc-csi.org/llamamiento-al-dialogo-la-accion-17838>

¹⁰ <https://www.ioe-emp.org/es/noticia/detalles/1568277617-translate-to-spanish-are-smes-left-behind-in-a-just-transition>

Ejemplos como el **Consenso Alemán del Carbón**¹¹, mediante el cual a través de un intenso diálogo social se diseñó una hoja de ruta para la descarbonización alemana, o el llamado bipartito urgente para un marco de Transición Justa para la fuerza de trabajo de la industria automotriz europea¹², brindan luces de cómo incorporar a los actores sociales mediante el diálogo social para que el mundo del trabajo sea un motor en la descarbonización y no simplemente una víctima de consecuencias previsibles y evitables.

Finalmente, las Directrices de política para una transición justa de la OIT, señalan como principio rector la necesidad de contar con un consenso social sólido sobre cómo alcanzar la sostenibilidad, estableciendo que el diálogo social debe formar parte integrante del marco institucional para la formulación y la aplicación de un conjunto coherente de políticas, incluyendo mecanismos de consulta con las partes interesadas en todos los niveles.

► Aporte de la OIT a la discusión de la Transición Justa en Chile

La OIT Cono Sur ha entregado asistencia técnica y desarrollado conocimiento para aportar a la discusión sobre la transición justa en América Latina, y para Chile en particular, incluyendo asistencia a las autoridades gubernamentales para la actualización de la política energética y el desarrollo de la estrategia nacional de transición justa, la construcción de capacidades con los actores laborales y la generación de espacios de debate tripartito.

Declaraciones y Directrices

- [Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social](#) (Marzo 2017)
- [Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos](#) (Octubre 2015)

Actividades y notas

- [OIT apoya proceso de actualización de la política energética de Chile](#) (Agosto 2020)
- [Transición hacia economía de cero emisiones netas crearía 15 millones de empleos en la región para 2030](#) (Julio 2020)
- [Conducta empresarial responsable: hacia empresas constructoras del desarrollo sostenible en América Latina](#) (enero 2020)
- [América Latina y el Caribe: avances y desafíos para la transición justa, los empleos verdes y la acción climática](#) (Noviembre 2019)
- [Representantes tripartitos de Chile participan en taller sobre transición justa y trabajo decente](#) (Octubre 2019)
- [Sostenibilidad medioambiental y futuro del trabajo: una mirada desde la OIT y América Latina](#) (Octubre 2019)
- [CEPAL y OIT recalcan importancia de transitar hacia un modelo más sostenible de desarrollo para generar nuevas oportunidades de empleo](#) (Octubre 2018)
- [Sostenibilidad medioambiental con empleo: ¿Cuáles son los principales desafíos?](#) (Agosto 2018)

¹¹ https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/consenso-aleman-del-carbon_esp.pdf

¹² https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/210707_letter_to_mr_f._timmermans_-_urgent_need_for_a_just_transition_framework_for_europe_s_automotive_workforce.pdf

► Nota de la OIT

Cambio climático, transición justa y trabajo decente: Desafíos para su implementación en Chile

- [La economía verde puede generar millones de empleos en América Latina y el Caribe](#) (Mayo 2018)
- [Chile: Analizan avances en materia de trabajo decente y desarrollo sostenible](#) (Mayo 2014)

Publicaciones

- [El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe](#) (Julio 2020)
- [Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe \(n°19\): Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe](#) (Octubre 2018)
- [Sostenibilidad medioambiental con empleo - Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018](#) (Junio 2018)
- [ENAP: Gestión de terceros, una experiencia de construcción basada en el diálogo social](#) (Abril 2018)

Otras actividades

- [Transición justa: lanzan documento sobre los desafíos para una transición energética justa en Chile](#)
- [Estrategia de Transición Justa en Energía](#)

Contacto

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

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