



El reconocimiento de un sistema de negociación colectiva multinivel. Una gran deuda pendiente del sistema jurídico laboral chileno

por Rodrigo Palomo Vélez

En el Manifiesto Programático de Gabriel Boric, en el proceso de Primarias de 2021, el entonces candidato a la Presidencia de la República de Chile afirmaba que su Gobierno trabajaría “para establecer un nuevo modelo de relaciones colectivas de trabajo que amplíe la cobertura de la negociación colectiva, mediante un sistema de negociación multinivel. Esto permitirá establecer condiciones mínimas por rubro de actividad o sector, o para un conjunto de empresas”¹.

Luego, el Plan de Gobierno de la coalición que lo llevó a La Moneda -Apruebo Dignidad-comprometía, para la segunda vuelta electoral, la libertad de las y los trabajadores para negociar colectivamente, y el derecho a organizarse y equilibrar el poder de negociación, para garantizar el Trabajo Decente y un aumento de los salarios. En particular, uno de los “53 cambios concretos” comprometidos en dicha oportunidad fue comenzar la transición hacia un nuevo modelo económico, avanzando “en la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva, caracterizada como multinivel, lo que incluye la negociación ramal, simplificando su procedimiento, ampliando las materias de negociación, eliminando las restricciones actuales; en definitiva, ubicándonos dentro los estándares aceptados por la OIT”².

El compromiso programático con un nuevo modelo de relaciones laborales, construido a partir de un sistema de negociación colectiva multinivel, parecía ser claro, explícito y medular. Sin embargo, no fue sino hasta dos meses antes del término de dicho Gobierno -el 9 de enero de 2026- que ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que pretendía modificar el Código del Trabajo “con el objeto de regular un sistema de negociación colectiva multinivel” (Boletín 18044-13)³.

En esta breve nota se da cuenta de la centralidad de una esperada reforma sustancial en esta materia, de las líneas estructurantes del fallido proyecto de ley, y de la oportunidad desperdiciada de avanzar en el reconocimiento serio y eficaz del derecho a la negociación colectiva en Chile.

Pues bien, tres son las bases esenciales que deberían observarse para valorar un sistema de relaciones colectivas de trabajo: el concepto de libertad sindical, la promoción del sindicalismo y la negociación colectiva, y la interdependencia entre los derechos colectivos (Óscar Ermida).

¹ https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2021/06/5_PROGRAMA_GABRIEL_BORIC.pdf

² <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/programa-de-gobierno-2022-2026-de-chile>

³ <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=18709&prmBOLETIN=18044-13>

En efecto, han de tenerse en cuenta tanto las relaciones y conexiones determinantes entre los distintos derechos que integran la libertad sindical, como los diversos elementos sobre los que se construye cada uno de dichos derechos, los que también aparecen imbricados. En el caso de la negociación colectiva: quién negocia, en qué nivel se negocia, qué se negocia, cómo se negocia, a quien llega lo que se negocia. Así, por ejemplo, la determinación del nivel de la negociación colectiva tiene un correlato directo en las reglas de legitimación negocial (la definición del interlocutor laboral), en el objeto de la negociación (qué se negocia y cuál es rol de la negociación), en la forma de negociar (procedimientos) y en el alcance de lo negociado (eficacia jurídica y personal de los instrumentos colectivos, es decir, cómo y a quienes obligan). Asimismo, la efectividad del derecho de negociación colectiva -condicionado, entre otros factores, por el nivel de la negociación- incide correlativamente en el poder y capacidad de acción de los sindicatos.

El gran adversario de la libertad sindical desde los orígenes del Derecho del Trabajo en Chile ha sido la fuerte -y temprana- radicación del sindicato y la acción colectiva en la empresa, lo que ha limitado fuertemente la vigencia de estos derechos. Las reformas laborales aprobadas tras el retorno a la democracia no han modificado las bases estructurales del sistema impuesto por el Plan Laboral, implementado en la dictadura militar; por el contrario, los años han demostrado que han sido más bien “reformas parche”. Sigue siendo, entonces, una asignatura pendiente transitar hacia un modelo democrático de relaciones laborales. En tal sentido, que sean los propios actores sociales los que definan el nivel de la negociación colectiva, conforme a sus intereses y experiencias, resulta esencial (Eduardo Caamaño).

Hemos visto como la Constitución vigente, excesivamente restrictiva de los derechos colectivos de los trabajadores, ha sido piedra de tope para diversas reformas laborales y para la interpretación del régimen legal imperante, a la espera de la verdadera transición laboral que no hemos tenido desde el retorno a la democracia política. En tal sentido, es cierto que los problemas de la libertad sindical son los más profundos que plantea el actual reconocimiento constitucional de derechos fundamentales del trabajo.

Si bien dicho escenario no cambió con los fallidos intentos de nueva Constitución para Chile⁴, sigue siendo indispensable dotar a los sujetos laborales de autonomía colectiva y, correlativamente, terminar con la heteronomía extrema que hoy nos rige. En concreto, el reconocimiento de la negociación colectiva en sus distintos niveles permitiría, sin duda, repensar el sistema negocial con dicho propósito (Romina Urzúa). Un cambio profundo que debe diseñarse desde la perspectiva transversal comentada, para evitar que se transforme en un “injerto rechazado en nuestro sistema” (Sergio Fuica).

La literatura -jurídica, económica y sociológica- sobre la negociación ramal es abundante. Destaco, entre aquella, que el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva por rama de actividad económica otorga la posibilidad real de mejorar sostenida y responsablemente los salarios, disminuyendo la desigualdad en la distribución de la riqueza (Fundación SOL). De otra parte, ampliar la cobertura de la negociación colectiva favorece los derechos de participación, representación y representatividad: al dotar de mayor sostén jurídico a las demandas sindicales, se fortalecen las posiciones negociadoras de los sindicatos y, por tanto, se fomenta la participación de los trabajadores en diversas instancias (Arturo Bronstein). Asimismo, siendo un mecanismo aventajado para la defensa de unas condiciones de trabajo dignas (José Luis Ugarte), la negociación colectiva sectorial

⁴ La Constitución vigente establece, en el artículo 19 N° 16, que “la negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores (...)”. La propuesta constitucional de 2022, rechazada, establecía: “Se asegura el derecho a la negociación colectiva. Corresponde a las trabajadoras y los trabajadores elegir el nivel en que se desarrollará dicha negociación, incluyendo la negociación ramal, sectorial y territorial”.

ha demostrado en la actualidad ser un vehículo apto y eficiente para la creación de mínimos consensos que permiten abordar temas emergentes en el mundo del trabajo: introducción y desarrollo de nuevas tecnologías y procesos productivos, igualdad y perspectiva de género, justa transición ecológica, entre otros (Salvador del Rey).

Para avanzar, es indispensable derribar mitos, múltiples y de diversa índole. Desde la perspectiva jurídica, lo primero es no perder de vista que estamos hablando de un derecho fundamental cuyo contenido esencial tiene amplio y contundente desarrollo, tanto a nivel internacional como en sistemas comparados. Asimismo, existen diversas fórmulas de desarrollo legal de los modelos de negociación multinivel, que les permiten ajustarse de manera seria y coherente a las diversas realidades culturales, sindicales y económicas. Aunque pudiese resultar obvio, el reconocimiento de la negociación sectorial o por rama no supone excluir completamente la negociación a nivel de empresa. Por el contrario, necesariamente se debe conectar con la idea de negociación colectiva articulada, y la “traducción” de lo pactado en aquel nivel a las distintas realidades empresariales, mediante diversos criterios normativos.

Si bien en Chile han existido varios proyectos de ley sobre esta materia, esta era la primera vez desde 1990 que un gobierno presentaba un proyecto de esta magnitud, en términos de la envergadura del cambio proyectado, orgánica y funcionalmente. Dicho de otra manera, consideraba efectivamente aquella imbricación de elementos señalada más arriba, para una reforma de mayor calado. Quizás el mentado compromiso electoral, y la (consciente) inviabilidad política del proyecto, estimularon la gestación de una propuesta institucionalmente compleja.

En concreto, el proyecto proponía articular el derecho a negociar colectivamente en tres niveles, con distintos objetivos y funciones complementarias. El nivel sectorial, para establecer estándares mínimos aplicables a los empleadores y personas trabajadoras de un sector o subsector de actividad económica, con efecto general o *erga omnes*; el nivel intermedio, para fijar -mediante acuerdos marco- condiciones comunes a contextos económicos específicos tales como proyectos, procesos productivos o cadenas de valor compartidas entre distintos empleadores; y el nivel de empresa, que se mantenía, para regular condiciones específicas de trabajo atendiendo a la realidad productiva y operativa específica de cada empleador.

Para habilitar el nivel sectorial, el proyecto planteaba crear -en un itinerario de gradualidad- Consejos Sectoriales Laborales y Comisiones Subsectoriales, concebidos como espacios paritarios de diálogo, integrados con representantes de confederaciones sindicales y gremiales empresariales más representativas. Su objetivo principal era, precisamente, suscribir e implementar los acuerdos sectoriales y subsectoriales. Los sectores derivarían del Clasificador Chileno de Actividades Económicas Vigente, establecido conforme a las normas legales por el Instituto Nacional de Estadísticas.

A partir de reglas sobre mayor representatividad⁵ e incentivos a la participación en aquellas instancias⁶, el proyecto construía su orgánica dando un arriesgado voto de confianza a las actuales organizaciones sindicales de nivel superior. En efecto, planteaba un sistema que propendía a la coordinación de federaciones y confederaciones sindicales.

⁵ El proyecto optaba por un criterio único para determinar las organizaciones más representativas: los datos de afiliación, en el caso de las organizaciones sindicales, y la tasa de contratación de las empresarias afiliadas, en el caso de las organizaciones gremiales.

⁶ En particular, contemplaba el acceso a beneficios estatales, como subsidios de empleo y contratación, y un incentivo tributario a la inversión en innovación y tecnología, de modo que se fortaleciera la productividad.

La propuesta también desarrollaba una estructura de soporte técnico (Secretaría Técnica Ejecutiva) y diálogo social (Comisión de Diálogo Social y un reforzado rol del Consejo Superior Laboral). Asimismo, reconocía a la Dirección del Trabajo como un pilar fundamental para la certeza jurídica y operativa del modelo, asignándole funciones de certificación y registro, mediación y fiscalización, y la facultad de ordenar la reincorporación inmediata de trabajadores desvinculados por represalias sindicales⁷.

Más allá de diversos reparos técnicos y de diseño, el proyecto fue sobre todo tardío. El Programa de Gobierno de José Antonio Kast, quien asumió la Presidencia de Chile el 11 de marzo del año en curso, nada dice sobre negociación colectiva ni sobre derechos de libertad sindical, ni entre las medidas en materia de empleo ni entre aquellas del eje económico⁸. Ello, sumado a la conformación de las fuerzas políticas del Congreso, hacían evidentemente inviable que este proyecto avanzara su tramitación⁹. Y así fue. A 6 días de la instalación del nuevo Gobierno (el 17 de marzo recién pasado), se retiró el proyecto por un oficio presidencial. Las razones que se invocaron fueron, principalmente, que no es el momento para llevar adelante este tipo de iniciativas, y que el Gobierno prioriza la generación de empleo, la seguridad y la reactivación económica.

Con lo dicho, el compromiso declarado del Gobierno del Presidente Boric con el pleno derecho a la libertad sindical, incluyendo la negociación colectiva multinivel, lamentablemente quedó como otras promesas de campaña, de distintos gobiernos. Presentado sin tiempo para una deliberación democrática ni para una participación social efectiva, lo que se cumplió fue un acto administrativo, no el impulso de una verdadera reforma (Gonzalo Durán). En fin, nos tocará seguir esperando.

Rodrigo Palomo Vélez

Profesor asociado de la categoría ordinaria

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca (Chile)

Investigador principal Núcleo Milenio LABOFAM – Investigador adjunto Núcleo Milenio MNEW

* Algunas ideas de este artículo fueron publicadas originalmente en idealex.press, el 25 de mayo de 2023, con el título “Negociación colectiva ramal. Una definición impostergable en Chile” (<https://idealex.press/negociacion-colectiva-ramal-una-definicion-impostergable-en-chile/>).

⁷ La Corte Suprema, en su informe sobre el proyecto de ley, criticó esta última facultad indicando que la propuesta no balanceaba adecuadamente los roles institucionales, al entregar a un órgano administrativo atribuciones “cuasi jurisdiccionales”.

⁸ <https://www.servei.cl/wp-content/uploads/2025/09/JOSE-ANTONIO-KAST-RIST.pdf>

⁹ Durante enero, la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados sólo alcanzó a recibir audiencias de representantes de trabajadores, empleadores, académicos y expertos. En febrero, el Congreso estuvo en receso legislativo. En marzo, el proyecto fue retirado antes de ser votado en sala, en el primer trámite constitucional.