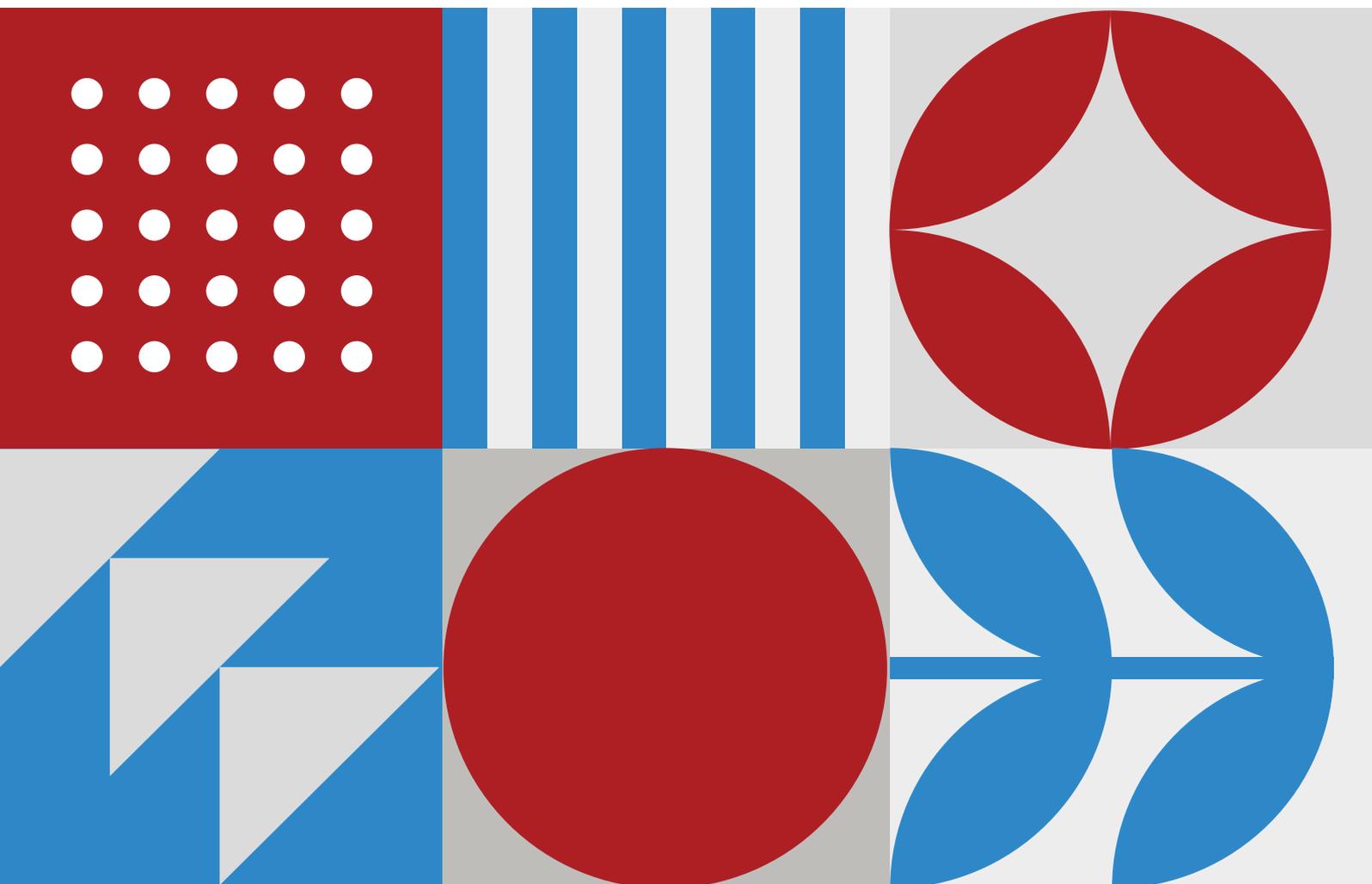


Tendencias de la discusión pública sobre negociación colectiva multinivel en Chile, año 2024



Tendencias de la discusión pública sobre negociación colectiva multinivel en Chile, año 2024

Alejandro Salinas¹

Resumen

El anuncio del envío de un proyecto de ley sobre negociación colectiva multinivel (NCM) en Chile ha generado una nutrida discusión pública en la prensa escrita. El análisis muestra que dirigentes sindicales y figuras políticas destacan los beneficios en equidad salarial y condiciones laborales, mientras que los empresarios expresan preocupaciones sobre la rigidez que implica, los costos laborales y efectos desiguales según el tamaño de empresas. También se identifica poca interlocución entre los contenidos argumentales y controversias con poco asidero en la literatura especializada. En general, aunque se reconoce el potencial de la NCM para modernizar el sistema laboral y fomentar la cohesión social, del debate también se desprende la necesidad de un diseño flexible, gradual y adaptado a las especificidades chilenas.

Palabras clave

Discusión pública – negociación colectiva multinivel – análisis de prensa – Chile – diálogo social

1. Introducción

En mayo del año 2024, el gobierno de Gabriel Boric alcanzó un acuerdo con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en el que se comprometió, entre otros temas, a enviar un proyecto de ley para implementar un sistema de Negociación Colectiva Multinivel (en adelante, NCM). Poco después esto fue ratificado en la Cuenta Pública de junio, ocasión en la que el Mandatario destacó que la propuesta permitiría “extender el alcance de la negociación colectiva”, como base para “mejorar la calidad de vida de trabajadores y trabajadoras y fortalecer sus derechos”, asegurando que las “organizaciones de trabajadores fuertes y sólidas son garantía para el desarrollo social” (Emol, 2024).

Como el modelo de negociación colectiva constituye el núcleo de los sistemas de relaciones laborales, las discusiones sobre sus características suelen ser abundantes en controversias a nivel académico, derivando en posturas divergentes sobre la conveniencia de su implementación. Pero estas controversias se dan también en la sociedad civil. En un estudio anterior que abarcó el periodo 2014-2022 (Osorio et al., 2024), se identificó que el debate público sobre el impacto de la NCM crecía cuando había iniciativas institucionales al respecto, enfocándose en cuatro grandes ámbitos: los trabajadores, los empresarios, el funcionamiento de la economía y el rol del Estado.

El presente artículo debe entenderse como una ampliación y actualización del estudio mencionado, y tiene como propósito caracterizar la discusión pública sobre NCM desde el nuevo anuncio del gobierno hasta fines del año 2024. Para ello, se analizan los actores predominantes y las principales argumentaciones sobre el tema que pueden encontrarse en los medios de prensa escritos y digitales, en línea con otros estudios que han abordado desde esta perspectiva otras políticas públicas (González et al., 2022; González & Campos, 2020).

La primera parte de este trabajo describe la metodología y los datos analizados. En la segunda parte se detallan los resultados de acuerdo con el volumen de material procesado, el contenido del mismo y una mirada sintética de la información según las principales posturas expresadas por los actores. Finalmente, en las conclusiones se reflexiona sobre las nuevas tendencias que surgieron durante el último año respecto a los años anteriores.

¹ Jefe de Unidad de Investigación del Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo. Correo: asalinas@dt.gob.cl

2. Metodología

El estudio analiza el debate público sobre la Negociación Colectiva Multinivel (NCM) en Chile, centrándose en las posturas expresadas en la prensa, exactamente, entre el 29 de abril y el 6 de diciembre de 2024. Con un enfoque cualitativo basado en un análisis de contenido, de un universo de 504 artículos periodísticos que se refirieron al tema, publicados en medios nacionales, regionales y en plataformas digitales, se seleccionaron 144 artículos que contenían opiniones de actores de la sociedad civil, los cuales fueron pesquisados a través del sistema de recolección de noticias (*clipping*) sobre temas laborales de la Dirección del Trabajo. En total se codificaron 219 intervenciones², las que fueron clasificadas según su posicionamiento favorable, contrario o neutro respecto a esta política pública.

Los argumentos identificados fueron analizados de acuerdo con los ámbitos a los que se refieren: efectos económicos, efectos sobre los empresarios, efectos sobre los trabajadores y rol del Estado. A su vez, en cada ámbito los posicionamientos fueron desglosados en temas más específicos. Por último, se clasificaron las opiniones según el tipo de actores que las emitieron, ya fueran dirigentes sindicales, empresariales, políticos o expertos.

Un mayor detalle del diseño y los criterios de selección y clasificación de la información pueden encontrarse en el Anexo Metodológico, donde también se proporcionan las frecuencias exactas asociadas a los porcentajes que se observan en las figuras del artículo.

3. Resultados

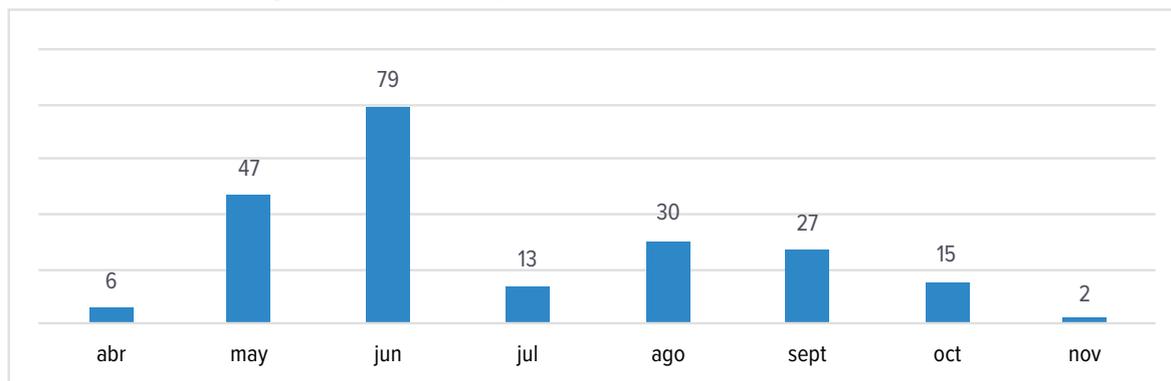
Los resultados del análisis se presentan en dos secciones. La primera detalla el volumen y las tendencias que se desprenden de la información recolectada, seleccionada y analizada. En la segunda, se describen y contrastan las principales argumentaciones de los actores en cada uno de los cuatro ámbitos definidos, junto con una síntesis de los posicionamientos observados.

3.1. Caracterización de actores y posicionamientos en la cobertura de prensa

Como punto de partida, la figura 1 muestra que la mayoría de los posicionamientos públicos se concentraron en los meses de mayo y junio, lo que coincide con el compromiso entre el gobierno y la CUT de desarrollar un diálogo tripartito para elaborar un proyecto sobre NCM, y su ratificación durante la Cuenta Pública.

² Considérese que un artículo periodístico podía tener más de un actor posicionado y más de un posicionamiento.

Figura 1. Cantidad de posicionamientos identificados por mes



Fuente: Elaboración propia

Esto viene a corroborar lo señalado en un estudio anterior, también elaborado por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo (Osorio et al., 2024), que mostraba que el debate sobre el sistema de negociación prolifera cuando este se está discutiendo como posibilidad en alguna instancia institucional, tal como ocurrió en la discusión de la reforma laboral del año 2016 y también durante el proceso constituyente de 2022. A su vez, la disminución progresiva de las intervenciones en los meses posteriores sugiere un declive en el interés público, posiblemente debido a la transición hacia etapas técnicas como los Diálogos Sociales³ que fueron menos mediáticos.

Por otro lado, durante estos meses el debate sobre la NCM se concentró principalmente en los efectos económicos con un 38% del total de intervenciones, y sobre los trabajadores en un 36% de los casos, agrupando a la mayoría de los posicionamientos analizados. La menor atención puesta en los efectos sobre los empresarios (24%) y sobre el rol del estado (2%) revelan un sesgo en el debate. Dado que el Estado desempeña un rol central en la regulación y equilibrio de los intereses en la implementación de la NCM, esta omisión podría indicar la ausencia o al menos la postergación de una discusión profunda sobre los mecanismos institucionales necesarios para su eventual funcionamiento.

En la figura 2 se observa que la mayoría de los posicionamientos corresponde a detractores de la NCM con un 48,4%, mientras que solo un 37,4% es favorable. A nivel de actores sociales, la mayor parte de los involucrados son expertos y empresarios que agrupan a más de un 60% del total, mientras que dirigentes políticos y sindicales agrupan a cerca de un 18% cada uno. En esta misma figura se evidencia una marcada polarización entre empresarios y sindicalistas, con los primeros inclinándose casi totalmente en contra de la NCM y los segundos casi totalmente a favor. Aunque con una distribución más equilibrada, entre los expertos se aprecia una inclinación contraria, mientras que entre políticos hay más posicionamientos favorables.

Este panorama resalta cómo los intereses económicos, sindicales y técnicos configuran el debate, subrayando la necesidad de estrategias políticas y técnicas que aborden esta realidad para darle viabilidad al eventual proyecto de ley. La fuerte oposición empresarial destaca la urgencia de identificar con mayor claridad los costos y beneficios de la propuesta para fomentar un diálogo más constructivo en torno a hechos, despejando algunos prejuicios.

³ Ver:

<https://www.mintrab.gob.cl/ministerio-del-trabajo-culmina-dialogos-sociales-sobre-negociacion-colectiva-multinivel-para-dar-paso-a-la-sistematizacion-de-las-audiencias-y-la-elaboracion-del-proyecto-de-ley/>

Figura 2. Distribución de posicionamientos según actor

Actores	Posicionamientos	Distribución de posicionamientos			
		Favorable	Neutro	Contrario	Total
Empresarios	27,4% (60)	0%	3,3%	96,7%	100%
Expertos	35,6% (78)	30,8%	25,6%	43,6%	100%
Políticos	18,7% (41)	56,1%	12,2%	31,7%	100%
Sindicalistas	18,3% (40)	87,5%	10%	2,5%	100%
Total	100% (219)	37,4%	14,2%	48,4%	100%

Fuente: Elaboración propia

Desde el punto de vista del tipo de posicionamiento de cada intervención analizada, los resultados arrojan que entre las posturas favorables un 70% corresponden a dirigentes sindicales y políticos, con el 30% restante concentrado entre expertos. Entre las posturas neutrales que no se inclinan claramente a favor o en contra, un 64,5% corresponde a expertos. Las posiciones contrarias se agrupan principalmente entre empresarios con un 54,7% y en menor medida entre expertos y políticos, con un 32,1% y un 12,3% de los casos.

En la figura 3 se ordenan los posicionamientos de los actores según la distribución del ámbito al que se refirieron en sus intervenciones. Como se puede apreciar, los empresarios dedicaron casi la totalidad de sus posturas de rechazo a los posibles impactos económicos y empresariales que tendría el sistema de NCM. Los sindicalistas, en cambio, priorizaron centrar sus intervenciones en los beneficios laborales y sindicales, donde se agrupa más del 70% de sus posicionamientos. El impacto económico y empresarial ocupa dos tercios de los posicionamientos de expertos, mientras que los políticos se enfocan más en los efectos sobre los trabajadores y muestran un mayor interés en el rol del Estado que el resto de los actores.

Figura 3. Distribución de ámbitos de argumentación según actor

	Efectos económicos	Efectos sobre empresarios	Efectos sobre trabajadores	Relación con el Estado	Total
Empresarios	46,7%	50%	3,3%	0%	100%
Expertos	43,6%	21,8%	34,6%	0%	100%
Políticos	26,8%	14,6%	48,8%	9,8%	100%
Sindicalistas	25%	2,5%	72,5%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia

Esta distribución evidencia una importante fragmentación del debate, donde los actores tienden a priorizar efectos sobre sus propios intereses limitando la construcción de consensos o el establecimiento de disensos más claros. Asimismo, se aprecia que la mayor parte de los argumentos que apuntan a los efectos sobre los trabajadores son favorables (69,2%), mientras que más de dos tercios de los que se refieren a los efectos económicos y sobre los empresarios son desfavorables a la NCM. Este contraste revela una tensión manifiesta entre intereses laborales y económicos. Aunque las posturas sobre el rol del Estado están equilibradas, su baja representación destaca un vacío que limita un debate más completo.

3.2. Contenidos argumentales de los posicionamientos

El contenido argumental de los posicionamientos públicos sobre NCM identificados en el análisis expresan las tensiones entre los beneficios y perjuicios potenciales imputados por los actores según el ámbito al que se refieren. A continuación, se sintetizan los elementos más relevantes hallados en el análisis. Un mayor detalle que incluye citas específicas de cada tipo de argumento puede consultarse en el Anexo metodológico.

En el ámbito de los efectos económicos, la discusión sobre la NCM se caracteriza por el contraste entre visiones que subrayan sus potenciales beneficios redistributivos y estructurales frente a preocupaciones sobre su impacto en la flexibilidad empresarial y la sostenibilidad económica. Así, los posicionamientos favorables recalcan que la NCM podría mejorar la calidad de los empleos, reducir desigualdades laborales y alinear mejor los salarios con la productividad según lo observado en la experiencia de economías más avanzadas. También apuntan a su capacidad para fomentar la equidad al redistribuir mejor la riqueza y adaptarse a cambios organizacionales y tecnológicos por medio del diálogo social.

Por el contrario, las posturas que rechazan la NCM advierten sobre el peligro de la rigidez laboral, la pérdida de conexión entre empleador y trabajador al establecer la negociación fuera de la empresa, un posible impacto negativo en la productividad y dificultades para las medianas y pequeñas empresas al momento de equalizar sus costos laborales, que difieren incluso al interior de un mismo sector de la economía, lo que aumentaría el desempleo.

Respecto a los efectos sobre los empresarios, la mayoría de los posicionamientos identificados denotan preocupaciones centradas en las pymes y las asimetrías que deben enfrentar con las grandes empresas. Al verse perjudicadas, señalan principalmente los empresarios, se debilitaría el emprendimiento y se correría el riesgo de concentrar aún más la economía entre las grandes empresas.

Los argumentos favorables en este ámbito, mucho menos frecuentes, destacan la evidencia en los países con NCM que permite suponer que este sistema facilitaría la transferencia de conocimiento y de mejoras productivas desde grandes empresas hacia las pymes, fomentando avances sectoriales que beneficiarían a empresas de menor tamaño, por ejemplo, al acordar instrumentos sectoriales que fomenten mejoras productivas especialmente entre las unidades más pequeñas, que gozarían de mayor certeza a largo plazo al conocer de antemano los pisos salariales sectoriales.

Por último, los argumentos recogidos que se refieren a los efectos sobre las y los trabajadores, mayoritariamente favorables a la implementación de la NCM, recalcan la potencial mejora que se obtendría en términos de cobertura de instrumentos colectivos y en los beneficios que estos suponen, ya sea como mejora de condiciones laborales o aumentos salariales. Adicionalmente, se destaca que este sistema vendría de la mano con un crecimiento del poder sindical y de la representatividad de las organizaciones, al mismo tiempo que se expresa una preocupación por la acentuada fragmentación sindical que existe en Chile, lo que sería un elemento para tener en cuenta en el diseño de la fórmula o del tipo de negociación que se decida discutir en el país.

Sin embargo, en la discusión sobre los efectos que puede tener la NCM sobre los trabajadores también se identifican los problemas estructurales como la baja tasa de sindicalización, la desconfianza hacia los sindicatos y la falta de alineación con la cultura organizacional local, todo lo cual podría mermar su efectividad y legitimidad. También entre los detractores se cuestiona la capacidad de los trabajadores para abordar y resolver problemas urgentes como el desempleo, la informalidad y la baja productividad, señalando que son desafíos más complejos dada la baja representatividad de las organizaciones sindicales.

En suma, las discusiones públicas sobre la NCM se refieren principalmente a sus potenciales beneficios laborales y económicos, a la vez que manifiestan preocupaciones sobre su impacto en el mercado laboral y empresarial. Así, a la vez que esta política pública se presenta como un instrumento potencial para mejorar la equidad salarial, fomentar la

redistribución del ingreso y promover estándares laborales universales, se cuestiona el efecto negativo de la rigidez que impondría sobre el mercado laboral y una desconexión con las necesidades reales de la economía del país, especialmente tomando en cuenta las desigualdades geográficas y de escala productiva entre empresas grandes, medianas y pequeñas. Estos contenidos se sintetizan en la figura 4.

Figura 4. Contenidos argumentales más relevantes sobre NCM según posicionamiento y ámbito al que se refieren

Efectos	Contenidos argumentales	
	Favorable	Contrarios
Económicos	Mejora salarios, productividad y redistribución; fomenta paz social y empleo en países OCDE.	Rigidez laboral, encarecimiento del empleo; disminución de la productividad, crecimiento e inversión.
Empresarios	Mayor eficiencia para resolver problemas sectoriales; mejora en productividad en pymes por transmisión de conocimiento y tecnología.	Perjudica pymes por aumento de costos laborales; fomenta automatización y concentración económica.
Trabajadores	Redistribuye mejor la riqueza; amplía beneficios y reduce desigualdades salariales; fortalece libertad sindical.	Desafíos no prioritarios; desvía atención de problemas urgentes como desempleo e informalidad.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, buena parte de las argumentaciones del debate se refieren a consecuencias diferentes dentro de un mismo ámbito, lo que sugiere que dependiendo del posicionamiento de los actores tienden a destacarse aspectos distintos de las eventuales consecuencias que podría tener este sistema de negociación. No obstante, también se aprecian algunos aspectos controversiales en los que los actores afirman consecuencias totalmente contrarias respecto a un mismo tema, lo que ocurre especialmente en torno al efecto que tendría la NCM sobre la productividad, el desempleo y las pequeñas y medianas empresas.

Al margen de lo anterior, el debate sobre el rol del estado en la eventual implementación del sistema de negociación multinivel ha sido de menor frecuencia y densidad de contenido (razón por la cual no se incluyó en la figura 4), enfocándose mayoritariamente en cuestiones procedimentales y con posiciones que reivindican la necesidad de una aplicación gradual de cualquier cambio, la posibilidad de descuelgue de acuerdos sectoriales para las empresas en circunstancias específicas y los desafíos de la coexistencia de múltiples niveles de negociación colectiva.

Otro elemento identificado que amerita una mención fueron las posturas neutrales, expresadas mayoritariamente por expertos, los cuales se refieren tanto a argumentos favorables como críticos a la NCM, haciendo alusión a evidencia empírica y estudios de organismos internacionales como la OIT y la OCDE. Aquí destacan las perspectivas que recomiendan flexibilidad y adaptabilidad en el diseño del sistema, permitiendo combinar los niveles sectoriales, empresariales y territoriales según cada realidad. Asimismo, enfatizan la necesidad de abordar la fragmentación sindical y mejorar las instancias de diálogo tripartito. Cabe mencionar que las argumentaciones “neutras” tienen una incidencia bastante limitada frente a las posturas polarizadas que impregnan el tono del debate.

4. Conclusiones

Como se ha expuesto, la discusión pública en torno a la negociación colectiva multinivel (NCM) en Chile refleja tensiones estructurales y oportunidades en el discurso de los actores involucrados. En los contenidos argumentales esgrimidos se observa una polarización significativa entre quienes se posicionan favorablemente y quienes se manifiestan en contra de esta política pública. Como es de esperar, dirigentes sindicales y empresariales tienden a alinearse mayoritariamente en función de sus intereses y objetivos específicos en materia laboral, mientras que otros actores distribuyen su posicionamiento de manera más equilibrada.

Al igual que un estudio anterior (Osorio et al., 2024), los temas más frecuentes del debate son los beneficios redistributivos de la NCM así como la posibilidad de establecer estándares laborales mínimos, mientras que la crítica se refiere a la rigidez de los mercados laborales y el posible impacto negativo sobre empresas pequeñas y medianas que deben atender problemáticas distintas a las grandes empresas. En la misma línea, se reafirma que el debate público cobra fuerza en los medios cuando se refiere a políticas que serán debatidas institucionalmente.

El análisis propuesto permite señalar dos aspectos críticos del debate a los que parece relevante prestar atención. El primero es que muchos argumentos no encuentran respuesta en la discusión pública, o bien son cuestionados por los actores sin mucha profundización en las razones, por lo que va tomando forma una especie de debate entre actores que desconocen o ignoran las posiciones de su contraparte. El segundo es que las alusiones a evidencia empírica para sostener ideas tienden a escasear y buena parte de los contenidos vertidos en los medios de comunicación pueden leerse como meras opiniones.

Tomando en consideración estos elementos, y ante el eventual envío del proyecto de ley prometido por el gobierno, los actores involucrados en el debate se verían favorecidos en sus posiciones en la medida que logren una mayor presencia en los medios de comunicación, pero especialmente si son capaces de analizar y discutir con mayor precisión los contenidos expuestos por sus contrapartes, sobre todo en la etapa más técnica y muchas veces menos mediática del proceso legislativo. De esta manera el diálogo social podría decantar en la construcción de consensos mínimos para avanzar en estas propuestas.

De cualquier manera, en vista de los posicionamientos identificados, se puede asumir que la construcción de un sistema de NCM se vería favorecida si considerara elementos claves como la gradualidad y flexibilidad en su implementación, si abordara las dificultades que enfrenta la representatividad sindical, si se planteara como una búsqueda de equilibrio entre la competitividad y la equidad laboral entre las empresas, y si contara con un rol más activo del estado al momento de atender y equalizar estos requerimientos. Todos estos aspectos, por cierto, requieren de un diálogo tripartito que considere las perspectivas de las partes, proporcionando una base más sólida para la toma de decisiones en el diseño de una política sobre NCM en Chile.

5. Referencias bibliográficas

Emol (2024). “Presidente anuncia que proyecto de negociación colectiva ramal ingresará al Congreso a fines de año”. El Mercurio, 1 de junio de 2024. Disponible en:

<https://www.emol.com/noticias/Economia/2024/06/01/1132484/negociacion-colectiva-ramal.html>

González, C., Álvarez, M., & Bustamante, A. (2022). La participación de la prensa de referencia chilena en el debate público sobre el movimiento feminista chileno de 2018. *Literatura y lingüística*, 45, 457-484.

González, C., & Campos, C. (2020). El flujo de opinión sobre el sistema de pensiones en cuatro géneros de la prensa chilena: Cobertura, voces y problemáticas. *Logos (La Serena)*, 30(1), 138-153.

Osorio, S., Greene, M., & Salinas, A. (2024). La discusión pública sobre negociación ramal en Chile, 2014-2022. Actores involucrados, posiciones y argumentos (45; Aporte al Debate No. 45). Dirección del Trabajo.