

La agenda laboral del gobierno de Michelle Bachelet: subsidios y promesas

Diego López



El gobierno de Michelle Bachelet constituye una paradoja en materia laboral: en sólo cuatro años promulgó una cantidad considerable de leyes que reformaron aspectos de las relaciones de trabajo, incluyendo la iniciativa emblemática de su período: la reforma del sistema previsional. Sin embargo, ha sido el único gobierno de la transición democrática que no ha presentado un proyecto de ley para mejorar la negociación colectiva, aun cuando tal promesa estaba incluida en su programa de gobierno.

La verdad sea dicha, la reforma previsional no fue diseñada para mejorar las relaciones laborales sino como base del llamado nuevo sistema de protección social, que se caracteriza por concentrar el esfuerzo del financiamiento público en ayudas sociales focalizadas, sin reforzar los derechos de las personas para enfrentar

En realidad, la alternativa política entre promover un buen funcionamiento macroeconómico, o los derechos de los trabajadores, ha sido permanente en los gobiernos de la coalición política que llevó al poder a Bachelet

las desigualdades sociales que operan en el mercado e inciden vigorosamente sobre sus posibilidades reales de prosperar. La nueva protección social, que se ha convertido en la base programática del gobierno de Bachelet, en realidad no apunta a una redistribución efectiva de la riqueza: su objetivo es paliar la pobreza pero no empoderar y proteger

a las personas cuando trabajan para ganarse la vida.

Así las cosas, las reformas laborales promulgadas durante este período no se orientaron a modificar sustantivamente el modelo laboral que legó la dictadura. Dos innovaciones legales, sin embargo, avivaron el debate laboral durante el gobierno de Bachelet: la nueva ley de subcontratación laboral y la que mejoró el beneficio de la semana corrida. En ambos casos se trató de medidas con un claro efecto correctivo sobre prácticas empresariales criticables.

La primera enfrentó la débil responsabilidad legal de las empresas que subcontrataban mano de obra y la segunda corrigió la práctica de pagar sueldos base inferiores al ingreso mínimo legal. El amplio debate social y político que estas reformas generaron y la actitud que finalmente tomó el gobierno respecto a su puesta en práctica, dice mucho acerca de la convicción gubernamental respecto a los temas laborales. Detrás

de estos cambios estuvo latente el cumplimiento de dos objetivos que tensionaron las decisiones del gobierno: la intención de promover el crecimiento económico y la de reforzar los débiles derechos laborales, en el marco de una agenda política en la que primaron los temas macroeconómicos (mantener baja la inflación, superávit fiscal, política monetaria conservadora, ausencia de políticas sectoriales y creación de estímulos empresariales para paliar los efectos de la crisis global), en la que los temas laborales fueron vistos sólo como un complemento, no siempre armónico, con el funcionamiento económico promovido desde el gobierno.

En realidad, la alternativa política entre promover un buen funcionamiento macroeconómico, o los derechos de los trabajadores, ha sido permanente en los gobiernos de la coalición política que llevó al poder a Bachelet. En la práctica, lograr que la economía no deje de crecer y proteger consistentemente los derechos laborales no son objetivos necesariamente contradictorios. Pero en las decisiones gubernamentales de los últimos 20 años, la promoción del crecimiento económico ha primado permanentemente sobre la tarea de fortalecer los derechos en el ámbito laboral

I. Las Reformas Laborales

Una veintena de leyes laborales se promulgaron durante la era Bachelet; un record para sólo cuatro años de gobierno. Sin embargo, se trató de innovaciones legales de diversa magnitud y disímil impacto. Algunas de ellas apuntaron a mejorar el sistema de prestaciones de cesantía y profundizar los programas de subsidios a la contratación laboral; otras fueron resultado de iniciativas parlamentarias para mejorar condiciones específicas de los trabajadores de actividades determinadas y para compatibilizar la dedicación al trabajo remunerado con las tareas familiares y, por último, las que obedecen al interés por reforzar las responsabilidades legales de las empresas que utilizan subcontratación de mano de obra y a poner coto a la práctica empresarial de pactar con sus trabajadores sueldos base inferiores al ingreso mínimo legal. Entre estas leyes destaca sólo una con una fuerza realmente transformadora y de alto impacto: la que aumentó el número de los tribunales del trabajo y estableció nuevos procedimientos judiciales.

En síntesis, durante el período se ha creado un conjunto abigarrado de leyes que apuntan a distintos objetivos y que en muchos casos no fueron iniciativa del gobierno

sino de congresistas. Esta vigorosa creación de leyes refleja con claridad cuan presentes están los asuntos del trabajo en las actuaciones legislativas. De hecho, en el período pre electoral actual, se esperaba que la actividad legislativa en torno a los asuntos laborales se incrementara, pero ello no ha ocurrido por expresa decisión del gobierno.

Analicemos brevemente estas reformas legales para indicar su contenido sustancial y el cambio institucional que impusieron.

La reforma a la justicia laboral

Probablemente cuando se haga el recuento de las principales realizaciones de los gobiernos de los últimos 20 años, deberá incluirse entre ellas la reforma a la judicatura laboral, última de una serie de innovaciones institucionales de fondo al sistema chileno de justicia, que comenzó con la reforma a la justicia penal, siguió con la justicia familiar y concluye con la nueva justicia laboral. Si bien esta reforma antecedió al gobierno de Bachelet, es en su período que se consolida con la promulgación de leyes que ajustaron detalles del funcionamiento de los nuevos tribunales y procedimientos antes de su entrada en vigencia en todo el país¹. Se trata de una reforma institucional de largo alcance, que el gobierno de la presidenta continuó y reforzó.

La reforma tuvo por objeto facilitar el acceso de los trabajadores a la justicia. El diagnóstico era lapidario: los jueces del trabajo no daban abasto para tramitar en tiempos razonables las causas laborales, por lo que muchos juicios eran abandonados luego de meses e incluso años de tramitación. Esta lentitud se debía, sobre todo, al engorroso procedimiento laboral, que exigía que todas las actuaciones fueran escritas – generando ocasiones para dilatar el proceso - en el que el juez rara vez se enfrentaba a los intervinientes, limitándose a analizar documentos para elaborar sus fallos y a la existencia de abundantes recursos de revisión del fallo que eternizaban los juicios. Por añadidura, algunos derechos de capital importancia -libertad sindical y

otros fundamentales de los trabajadores (igualdad, dignidad, intimidad, vida privada y honra)- virtualmente carecían de protección judicial efectiva al no existir medios idóneos para obligar a los empleadores a tomar medidas específicas para corregir una vulneración o incumplimiento en estas materias.

El desafío, pues, era de envergadura. Para corregir esta débil protección de los derechos del trabajo se aumentó el número de tribunales del trabajo, se proveyó a los jueces de nuevos medios procesales para intervenir efectivamente en los juicios, se modificó sustancialmente la naturaleza de los procedimientos -ahora verbales y no escritos- y se establecieron diversos tipos de procedimientos diferenciados para conocer judicialmente diversas causas: juicios ordinarios, de cobranza, de tutela de derechos fundamentales de los trabajadores y juicios monitorios².

La reforma tuvo por objeto facilitar el acceso de los trabajadores a la justicia. El diagnóstico era lapidario: los jueces del trabajo no daban abasto para tramitar en tiempos razonables las causas laborales, por lo que muchos juicios eran abandonados luego de meses e incluso años de tramitación

Con estos cambios, la justicia laboral no sólo es más rápida y expedita: permite una aplicación más especializada de la legislación laboral, que cuenta ahora con dispositivos procesales y vías judiciales especialmente diseñados para que los jueces apliquen la ley laboral.

La debilidad institucional de los derechos laborales era una considerable ventaja para las empresas, para las cuales la posibilidad de una judicialización de sus decisiones laborales servía de mecanismo de presión sobre los trabajadores, para que aceptaran transar sus

¹ La Ley 20.022 (30.05.2005) creó nuevos tribunales laborales y nuevos procedimientos judiciales, que empezaron a aplicarse gradualmente en diversas regiones del país. Sin embargo, antes de que la reforma lograra aplicación completa fueron necesarios ajustes para su correcta implementación: tribunales adicionales en algunas localidades y precisiones a los procedimientos, todo lo cual se logró mediante las leyes 20.174 (05.04.2007), 20.175 (11.04.2007), 20.252 (15.02.2008), 20.260 (29.03.2008) y 20.287 (17.09.2008). Sólo cuando terminó el año 2009, finalmente la nueva justicia laboral estaba vigente en todo el país

² Este es el procedimiento más innovador: se trata del reconocimiento rápido y expedito de las deudas laborales que no superan los 10 ingresos mínimos mensuales y consiste en un trámite administrativo previo a la vía judicial -ante la Inspección del Trabajo- en el que se constata la deuda. Con esos antecedentes, si le parecen suficientes, el juez puede condenar al empleador al pago, y sólo si éste se opone se abre juicio para que haga sus descargos. Datos oficiales indican que alrededor de la mitad de los juicios de la nueva justicia laboral son a través del procedimiento monitorio.

derechos antes de enfrentar un juicio largo, costoso y de imprevisible desenlace. Hoy, con la reforma, la judicialización es una opción difícil para las empresas, que enfrentan jueces informados, directamente intervinientes en los juicios y que llevan a cabo procesos rápidos en los que no cabe dilación.

De hecho, las asociaciones gremiales de empresarios han criticado duramente la reforma, aduciendo que no les ha favorecido y que la inmensa mayoría de los fallos de los nuevos jueces les son desfavorables. En realidad, más que a un supuesto prurito anti empresarial de los jueces, probablemente ello se deba a que, en muchos casos, las prácticas empresariales en materia laboral no han cambiado tan rápido como sí lo ha hecho la nueva justicia laboral, más dinámica y ágil para detectar incumplimientos legales y ordenar remedios y reparaciones.

Puede entonces decirse que el gran aporte institucional de los gobiernos de la Concertación a los derechos laborales, ha sido la nueva justicia laboral: es la única reforma sustantiva y estructural de estos últimos 20 años que realmente ha redefinido los términos de las relaciones laborales. Y es a partir de ella que los derechos laborales comenzarán a respetarse en las empresas.

La modificación del seguro de cesantía y nuevos subsidios a la contratación laboral

Algunas reformas legales recientes incorporaron innovaciones al seguro de cesantía y a la batería de subsidios para combatir el desempleo. El objetivo tendió a mejorar la cobertura y alcance del seguro de cesantía, que se había mostrado impotente para otorgar

beneficios a la mayoría de los desempleados afiliados al sistema. A ello se añadió una nueva generación de subsidios para promover la contratación laboral.

La Ley 20.328 (30.01.2009) flexibilizó las condiciones de acceso al fondo solidario de cesantía financiado por el Estado, para los trabajadores con contrataciones inestables - a plazo fijo, por obra o servicio determinado - debido a que los requisitos legales para acceder a él eran en extremo rígidos y, en la práctica, habían impedido el acceso de la mayoría de los desempleados al fondo³. Con esto se permitió un mejor acceso a prestaciones de cesantía, mediante una nueva focalización ampliada de los beneficiarios del fondo solidario de cesantía, sin incremento de la responsabilidad empresarial en el financiamiento. El único incremento de responsabilidad para las empresas en la ley que perfeccionó el seguro obligatorio de cesantía, es la obligación del empleador de aportar al fondo solidario el 0,2% de la remuneración de los trabajadores contratados a plazo fijo o por obra o servicio determinado. Esta cotización no regía para tales trabajadores porque estaban impedidos de acceder a prestaciones de cesantía financiadas por el fondo solidario; derogada dicha exclusión, es aplicable la respectiva cotización del empleador al fondo.

Pero la preocupación gubernamental no se limitó a mejorar el acceso a las prestaciones por desempleo. También se promovieron varias innovaciones legales para estimular la contratación laboral, se reconoció el derecho a un subsidio que financia las cotizaciones previsionales de los trabajadores entre 18 y 35 años, que sean contratados con una remuneración que no supere 1,5 ingresos mínimos mensuales⁴; se otorga a los jóvenes más pobres un subsidio al empleo dependiente o independiente⁵ y se establece la posibilidad de que empleadores y trabajadores pacten permisos sin goce de remuneraciones con acceso a beneficios

³ El acceso a prestaciones de cesantía depende de las cotizaciones efectuadas en la cuenta individual de ahorro de cesantía: se requieren al menos doce cotizaciones continuas o discontinuas desde la afiliación al seguro o desde que se devengó el último pago al que se hubiere tenido derecho. Hasta antes de la reforma, el seguro de cesantía había acumulado fondos debido a que los afiliados, principalmente jóvenes, tardan en reunir las doce cotizaciones requeridas, por lo que sólo aportaban pero no cobraban prestaciones. En la práctica, los trabajadores con inestabilidad laboral debían esperar algunos años antes de reunir las doce cotizaciones mensuales que les permitiera acceder a una prestación de cesantía. Esta situación se agravó debido a la altísima rotación laboral que presentan también los trabajadores que no son jóvenes, tal y como han constatados las memorias de la Comisión de Usuarios del seguro de cesantía (www.safp.cl).

⁴ Art. 82° Ley 20.255 de reforma previsional (17.03.2008). El subsidio es aprovechado en partes iguales por el trabajador que sea contratado y por su empleador, y equivale al 50% de la cotización previsional por 24 meses, sean o no continuos.

⁵ La Ley 20.338 (01.04.2009) crea un subsidio al empleo a favor de trabajadores dependientes entre 18 y 25 años que pertenezcan a familias del 40% más pobre de la población y perciban remuneraciones brutas mensuales inferiores a \$360.000, o que como trabajadores independientes acrediten rentas brutas inferiores a \$4.320.000 en el año calendario en que se devenga el subsidio y se encuentren al día en el pago de sus cotizaciones obligatorias de pensiones y salud de dicho año calendario.

transitorios del seguro de cesantía para capacitarse laboralmente⁶.

Los efectos de estos nuevos subsidios a la contratación aún no se aprecian con claridad, pese a que su aprobación fue motivada por la crisis financiera que aumentó el desempleo, su diseño es más ambicioso, y tienden a convertirse en ayudas estatales permanentes para la contratación de jóvenes, estimulando la sustitución del despido por permisos temporales que garantizan la capacitación laboral y un 50% de la remuneración.

Sin embargo, no son innovaciones legales que aspiren a tener un impacto efectivo sobre las condiciones de trabajo y contratación. En realidad, operan como medios de una política que favorece el empleo y no como reconocimiento de derechos que permitan mejorar los salarios; de hecho, su diseño no incluyó específicamente incrementos de costos laborales para los empresarios, descansando su financiamiento en el Estado.

Mejores condiciones de trabajo en ciertos sectores económicos y trabajadoras

El gobierno de Michelle Bachelet también promulgó un número importante de leyes laborales que no respondieron a proyectos gubernamentales específicos ni tenían por objetivo lograr cambios considerables, ya que apuntaban al mejoramiento para ciertos trabajadores. El hecho de que sea difícil agrupar a estas leyes de reforma bajo un mismo objetivo no significa que sean de escasa importancia, ya que algunas de ellas tuvieron impacto directo en profundizar derechos de una gran cantidad de trabajadores.

Algunas de estas reformas legales establecieron nuevas reglas para trabajadores de determinadas actividades, en atención a que sus características impedían una aplicación cabal de las normas generales de la legislación laboral, sobre todo en materia de

jornada laboral y descansos⁷. Otras de estas reformas reforzaron el derecho de trabajadores y trabajadoras de dedicarle tiempo al cuidado familiar, lo que se logró mediante el mejoramiento legal del acceso al derecho de las trabajadoras con hijos pequeños a ausentarse al menos una hora diaria para alimentarlos⁸ y el derecho a permiso remunerado a los trabajadores cuando enfrentan la muerte o nacimiento de parientes cercanos⁹.

Algunas otras reformas tuvieron su origen en la necesidad de efectuar precisiones al texto legal, ya sea debido a jurisprudencia que había dado a la ley una aplicación que se alejaba de su sentido protector o bien para establecer con claridad disposiciones que aseguraran grados de responsabilidad del Estado, en su calidad de usuario de servicios subcontractados.

El gobierno de Michelle Bachelet también promulgó un número importante de leyes laborales que no respondieron a proyectos gubernamentales específicos ni tenían por objetivo lograr cambios considerables ya que apuntaban al mejoramiento para ciertos trabajadores

⁶ La Ley 20.351 (30.05.2009) permitió que los trabajadores con contrato indefinido y que hayan pagado las 6 últimas cotizaciones continuas al seguro de cesantía, pueden acordar con su empleador un permiso para capacitación sin goce de remuneraciones, por no más de 5 meses. Durante el permiso el seguro de cesantía pagará al trabajador un 50% de su remuneración imponible, prestación financiada por el empleador, el trabajador y el fondo solidario de cesantía.

⁷ La Ley 20.167 (14.02.2007) precisó las normas sobre los descansos en tierra, entre recalada y zarpe, para los trabajadores que se desempeñan a bordo de naves de pesca; La Ley 20.178 (25.04.2007) regula a los deportistas profesionales y trabajadores que desempeñan actividades conexas; La Ley 20.215 (14.09.2007) concedió derecho a descanso a los trabajadores del comercio en los períodos de fiestas patrias, navidad y otras festividades; La Ley 20.271 (12.07.2008) precisó la jornada de trabajo de los choferes y auxiliares de los servicios de transporte de pasajeros que indica; La Ley 20.321 (05.02.2009) versa sobre el contrato especial de los tripulantes de vuelo y tripulantes auxiliares de aeronaves comerciales de pasajeros y carga; La Ley 20.336 (03.04.2009) modificó las normas sobre descanso semanal de los trabajadores de casa particular.

⁸ La Ley 20.166 (12.02.2007) extendió el derecho de las madres trabajadoras a alimentar a sus hijos de menos de dos años aun cuando la empresa en la que trabajen no tenga la obligación legal de proporcionar sala cuna para esos menores.

⁹ La Ley 20.137 (16.12.2006) estableció que cuando muere un hijo o el cónyuge todo trabajador tiene derecho a 7 días corridos de permiso remunerado y a 3 días si fallece un hijo en período de gestación, el padre o la madre del trabajador.

Lo primero se logró mediante una ley interpretativa que apuntó a modificar la doctrina de la Corte Suprema respecto a la llamada Ley Bustos -Ley 19.631 (28.09.1999)-. Dicha ley instituyó como requisito de validez de los despidos, que las cotizaciones previsionales de cargo del empleador estuvieran al día, so pena de que el despido no fuera válido y de que el empleador tuviera que convalidarlo cumpliendo con las cotizaciones adeudadas. La nueva ley precisó que para validar el despido también debía pagarse las remuneraciones devengadas por todo el tiempo que medie entre la fecha del despido y la acreditación del pago de las cotizaciones adeudadas al trabajador¹⁰.

La precisión del cobro de deudas de trabajadores subcontratistas que laboran para el Estado se logró garantizando el pago de las deudas salariales y previsionales que tuvieran las empresas que ganaron una licitación pública o firmaron un contrato con la Administración Pública. Para ello, una nueva ley estableció que si estas empresas registran deudas salariales o previsionales con sus actuales trabajadores o con los contratados en los últimos dos años, los primeros pagos que efectúe el Estado a la empresa respectiva, deberán ser destinados al pago de esas deudas. Además, estas empresas deben acreditar que sus obligaciones salariales y de cotizaciones sociales se encuentran canceladas al cumplirse la mitad del período de ejecución de la respectiva licitación o contrato con la Administración Pública, con un máximo de seis meses. De no hacerlo, el servicio público que la contrató podrá terminar el respectivo contrato, pudiendo llamar a una nueva licitación en la que la empresa referida no podrá participar¹¹.

¹⁰ Ley 20.194 (07.07.2007)

¹¹ Ley 20.238 (19.01.2008). La garantía del pago de las remuneraciones y cotizaciones previsionales se extiende a las que adeuden las empresas contratistas que utilice la empresa que se adjudica una licitación o firme un contrato con la Administración Pública en algunas labores del servicio adjudicado. Las empresas subcontratadas también deben informar sobre el pago de sus obligaciones salariales y de cotizaciones sociales. Además, esta ley estableció nuevos requisitos para que las empresas puedan participar en licitaciones públicas, privadas o en contrataciones directas con el Estado: no deben haber sido judicialmente condenadas por prácticas antisindicales o por infringir los derechos fundamentales de sus trabajadores, dentro de los dos años anteriores a la presentación de la oferta de licitación pública, de la formulación de la propuesta de licitación privada o de la suscripción de la contratación directa con la administración pública.

Una última y reciente modificación legal se sumó al grupo de iniciativas promulgadas en este período. Se trata de una norma incorporada al Código del Trabajo¹² que resguarda expresamente el derecho a la igualdad en las remuneraciones, ordenando a los empleadores a pagar igual remuneración a hombres y mujeres que efectúen un mismo trabajo, estableciendo que las únicas diferencias salariales justificadas son las que se basen en capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad de las personas.

En resumen, aunque todas estas leyes se aprobaron gradualmente durante el período de Bachelet, no formaron parte de una reforma conjunta y ambiciosa sino que fueron proyectos separados, la mayoría originados por iniciativa de diputados y senadores y no del gobierno, y no generaron mayor polémica o debate.

La nueva ley establece que cualquier trabajador puede reclamar a la empresa por diferencias salariales entre hombres y mujeres, la que deberá responder por escrito en un plazo de 30 días mediante un procedimiento de reclamación que debe estar reconocido en el reglamento interno de la empresa. Si tal respuesta no deja satisfecho al reclamante, puede iniciar un juicio de tutela de derechos fundamentales. Además, las empresas que empleen 200 trabajadores o más, deberán incluir en su reglamento interno un registro de los diversos cargos o funciones al interior de la empresa y las características técnicas esenciales.

En resumen, aunque todas estas leyes se aprobaron gradualmente durante el período de Bachelet, no formaron parte de una reforma conjunta y ambiciosa sino que fueron proyectos separados, la mayoría originados por iniciativas de diputados y senadores y no del gobierno, y no generaron mayor polémica o debate.

No ocurrió lo mismo con las dos reformas laborales del período, que sí supusieron cambios más frontales a la legislación, enfrentaron al gobierno y a la oposición

¹² Ley 20.348 (19.06.2009).

y también dejaron en evidencia diferencias dentro del propio gobierno. Nos referimos a: los cambios a las normas sobre subcontratación laboral y el derecho a que el sueldo base iguale al ingreso mínimo.

Ley de subcontratación laboral

La idea de modificar las normas sobre subcontratación no fue una iniciativa del gobierno de Bachelet, sino que formó parte del proyecto de reforma laboral que propuso el gobierno de Lagos, pero no se votó con dicho proyecto, siguiendo un trámite legislativo de cuatro años, hasta que en la campaña electoral de 2005 se incluye la reforma a la subcontratación y se vuelve a discutir con carácter de urgente entre la primera y segunda vuelta de los comicios, como una forma de presión sobre el candidato de oposición. El proyecto fue finalmente aprobado en el primer año de gobierno de Bachelet, quién debió enfrentar la tarea de aplicar la nueva ley.

La ley de reforma¹³ estableció nuevos grados de responsabilidad legal para las empresas que utilicen subcontratación laboral: responsabilidad directa sobre el pago de remuneraciones y cotizaciones previsionales que sus empresas contratistas les adeuden a sus trabajadores. Si las empresas controlan el cumplimiento de las obligaciones de las contratistas y ejercen medios de control sobre ellas, como retener el pago de sus servicios y destinarlo a cubrir las remuneraciones y cotizaciones adeudadas, sólo serán indirectamente responsables. También se estableció que las empresas que utilicen subcontratación en sus propias dependencias son directamente responsables de proteger la vida y seguridad de los trabajadores subcontratistas.

Dos problemas relativos a la subcontratación no fueron resueltos por la nueva ley: el primero se refiere a que habitualmente las empresas que subcontratan trabajadores en las actividades de su giro principal, se involucran directamente en el control y supervisión

de su trabajo. Muchas veces las empresas en esas situaciones, no consideran formalmente como propio al personal subcontratado, al que suelen subordinar directamente. La nueva ley no indicó ningún medio legal adicional para corregir esta situación, quedando estas irregularidades en la órbita de la Dirección del Trabajo.

Sin embargo, la competencia de la Dirección del Trabajo para detectar estos incumplimientos legales, ha estado permanentemente cuestionada por las Cortes, que en la mayoría de los casos han resuelto que la calificación del empleador no puede ser decidida administrativamente como resultado de una visita inspectiva que constate que el contrato de trabajo escrito y firmado no coincide con la situación que se observa en el lugar de trabajo (por ejemplo, que otra empresa, que no es la que aparece como empleador en el contrato, dé órdenes e instrucciones al trabajador y controle su desempeño), sino que debe ser materia de un juicio laboral. La nueva ley no estableció ninguna norma adicional acerca del rol de la Dirección del Trabajo, por lo que las Cortes siguieron aplicando su criterio de negarle atribuciones para constatar abusos empresariales en la subcontratación. A poco andar, fue evidente que la confusión jurídica acerca de la situación contractual de los trabajadores subcontratados no había sido aclarada.

El segundo problema de la subcontratación no abordado por la nueva ley, fue el de las notorias diferencias salariales entre trabajadores directos y externos. No es raro que trabajadores subcontratados que realizan las mismas funciones, en los mismos puestos de trabajo y en las mismas jornadas laborales que los trabajadores directamente contratados, ganen remuneraciones significativamente menores, incluso recibiendo frecuentemente el salario mínimo. La nueva ley, sin embargo, no estableció norma alguna que garantice igualdad salarial en la subcontratación, lo que no es difícil de lograr¹⁴.

¹³ Ley 20.123 (16.10.2006)

¹⁴ Es posible reconocer legalmente una misma remuneración base para trabajadores subcontratados que se desempeñen en las faenas propias del giro principal y para los trabajadores directamente contratados que se empleen en las mismas faenas. Para ello debiera exigirse por ley que se aplique a los trabajadores subcontratados de las faenas del giro principal, las mismas remuneraciones –no el monto– que se aplican a los trabajadores directos que se emplean en las mismas faenas: mismo sueldo base, misma forma de calcular el bono de producción, mismo monto para remunerar horas extras, mismo premio por antigüedad, mismas bonificaciones por calificación, etc. De esta forma, a todos los trabajadores que sean utilizados por una empresa para efectuar las mismas tareas, con las mismas responsabilidades, igual tiempo de trabajo y similar calificación, se les aplicará la misma base de cálculo para determinar la retribución que les corresponde por asistir al trabajo, efectuar la función encargada y aportar a la producción. Ver Diego López "Subcontratación laboral e igualdad salarial" Revista Laboral Chilena. Mayo, 2008. Santiago). Esta propuesta está incluida en el documento Por una opción progresista y ciudadana. Una nueva Concertación. 2009.

Precisamente fueron estas dos debilidades de la nueva ley de subcontratación las que generaron los mayores problemas en su implementación. La Dirección del Trabajo emprendió un plan de fiscalización en sectores económicos en los que se utiliza intensamente. Allí donde detectó abuso cursó multas y ordenó contratar directamente a los trabajadores subcontratados que se desempeñaban irregularmente. No todas las empresas lo hicieron, pero algunas sí se allanaron a incorporar subcontratados y a cumplir la ley cabalmente. Sin embargo, en el marco de las movilizaciones de trabajadores de contratistas de Codelco, se pidió a la

Por otra parte, las masivas movilizaciones de trabajadores de subcontratistas en 2007 y 2008 fueron motivadas, sobre todo, por las deficiencias de la nueva ley.

Dirección del Trabajo que fiscalizara el cumplimiento de la nueva ley en esa empresa. El resultado fue que se detectaron varias irregularidades que obligaron a aplicar multa a la empresa estatal y a ordenar la contratación de algunos miles de trabajadores subcontratados (cerca de 5.000). Este fue el momento en que el gobierno se dividió.

El directorio de Codelco, en el que participan dos ministros de Estado (Hacienda y Minería), decidió apelar judicialmente a las decisiones administrativas, para dejarlas sin efecto. El presidente ejecutivo de Codelco, ex ministro de Estado y nombrado en su cargo por la presidenta Bachelet, presentó una alegación judicial para que las Cortes declararan que la Dirección del Trabajo se había excedido en sus atribuciones y que no podía decidir acerca de la legalidad de una subcontratación laboral. Por primera vez una empresa estatal cuestionaba frontalmente la aplicación de la nueva ley, promovida y apoyada por el propio gobierno responsable de administrar esa empresa. La contradicción fue evidente y las grandes empresas se sintieron de inmediato apoyadas por la decisión de Codelco: había que rechazar las fiscalizaciones de la Dirección del Trabajo. Lo que no era bueno para una empresa pública tampoco lo era para una empresa privada.

Ante el conflicto entre la Dirección del Trabajo y Codelco, la Presidenta pidió que la empresa internalizara algunos trabajadores subcontratados, sin esperar el fallo judicial (se trataba que fueran beneficiados unos mil subcontratados). Pero sus ministros ya habían

tomado partido a favor y en contra de la nueva ley y su aplicación en la empresa pública más emblemática se había judicializado, con efectos imprevisibles. Finalmente las alegaciones de Codelco fueron acogidas por las Cortes de Apelaciones y por la Corte Suprema, con el efecto de congelar la fiscalización administrativa sobre el cumplimiento de la nueva ley, que quedó así considerablemente debilitada.

Por otra parte, las masivas movilizaciones de trabajadores de subcontratistas en 2007 y 2008 fueron motivadas, sobre todo, por las deficiencias de la nueva ley. A pesar de que el gobierno difundió el eslogan de que con esta ley se acababan los trabajadores de primera y segunda categoría, en realidad la gran mayoría de ellos no vio mejoras evidentes en sus condiciones de trabajo y, por cierto, tampoco mejoraron sus salarios.

Los trabajadores forestales y después los de la gran minería del cobre, iniciaron movilizaciones como no se habían visto en los últimos 20 años, exigiendo a las grandes empresas que usaban sus servicios que les mejoraran los salarios y las condiciones de contratación. En un primer momento estas empresas se negaron a reconocer como interlocutores a estos trabajadores, al considerar que no eran propios sino externos, pero ante la creciente fuerza y apoyo que lograron estos movimientos se vieron forzadas a negociar con ellos, aceptando conceder mejoras salariales y laborales, aun cuando insistieron que eran las empresas contratistas las que quedaban obligadas a cumplir estos compromisos¹⁵.

En suma, la nueva ley de subcontratación no logró una aplicación óptima. El cumplimiento de una ley tan polémica como esta generó desacuerdos al interior del gobierno y enfrentamientos entre las áreas

¹⁵ Si bien las organizaciones gremiales de empresarios se negaron rotundamente a aceptar negociar con los subcontratados movilizadas, pudo observarse dos reacciones empresariales diferentes: algunas empresas esperaron que sus trabajadores subcontratados iniciaran movilizaciones para aceptar negociar o para proponer bases reales de acuerdo; otras prefirieron negociar directamente con ellos, haciendo propuestas y debatiéndolas sin esperar a que estallara el conflicto. En el primer caso, las empresas forzaban a los trabajadores a generar un conflicto para aceptar negociar con ellos. En el segundo, la conflictividad se prevenía y se negociaba sin exposición mediática. De hecho, mientras más rechazaron algunas grandes empresas negociar con sus trabajadores subcontratados, más fuerza, legitimidad y apoyo obtuvieron los trabajadores e incluso ampliaron sus demandas. Negarse a negociar fue una mala decisión.

gubernamentales de fiscalización y los tribunales. Sólo queda esperar una creciente judicialización de la nueva ley, lo que no está claro que sea el mejor escenario para las empresas. En realidad, las dificultades que enfrentó la ley de subcontratación revelan que no basta con dictar leyes con más obligaciones para las empresas, si los mecanismos institucionales de aplicación son insuficientes. La institucionalidad laboral chilena es débil y por añadidura está expuesta a vaivenes gubernamentales.

Sin embargo, un impacto no esperado de la nueva ley de subcontratación fue la gran efervescencia sindical que produjo. En la práctica, las movilizaciones de trabajadores subcontratados lograron presionar a grandes empresas para que aceptaran involucrarse informalmente en negociaciones y acuerdos supra empresariales, pese a que ello no está autorizado por la ley y existe el derecho legal de las empresas a negarse a reconocer como interlocutores a organizaciones sindicales inter empresariales. Posiblemente, las recientes experiencias exitosas de movilizaciones de trabajadores subcontratados sirvan como ejemplo de estrategias adecuadas para orientar futuras acciones sindicales.

El ejemplo de los trabajadores forestales y del cobre demostró que grupos empresariales que han desarrollado una intensa concentración vertical de su actividad, delegando parte importante de la creación de empleo en contratistas, pueden involucrarse exitosamente en negociaciones colectivas con los trabajadores de la cadena de contratistas. Ahora, las empresas contratistas y los trabajadores que trabajan para éstas ya saben que la obtención de acuerdos colectivos para corregir diferencias salariales, mejorar condiciones de trabajo y disminuir la infraccionalidad legal, depende directamente de la posibilidad de involucrar directamente a las empresas principales. Nada de esto decía la nueva ley de subcontratación ni nada parecido fue previsto por el gobierno y la oposición en la larga tramitación legislativa. Pero ocurrió.

Aumentos legales de salario (ingreso mínimo legal y semana corrida)

Durante el gobierno de Bachelet se siguieron promulgando leyes que reajustaron periódicamente el ingreso mínimo¹⁶. No podía ser de otra forma: a falta de mejoras sustantivas en la negociación colectiva, la única preocupación realmente redistributiva de los gobiernos de la Concertación ha sido aumentar anualmente el salario mínimo.

Sin embargo, se promulgó la ley 20.279 (01.07.2008) que, corrigiendo una práctica que la propia legislación toleraba, terminó por ser un caso único en estos 20 años en que la ley incrementó las remuneraciones fuera del aumento periódico del ingreso mínimo, lo que nuevamente ocasionó dificultades en el gobierno.

El objetivo inicial del proyecto de ley era establecer la obligación de que el sueldo base debía ser al menos equivalente al ingreso mínimo mensual. Esto, que parece obvio, no era una obligación para las empresas. Aunque sus trabajadores cumplían horario de trabajo, las remuneraciones se fijaban básicamente mediante mecanismos variables que premian el rendimiento, el aumento del trabajo o la prolongación del tiempo laboral. De esta forma, al trabajador se le pagaba una cantidad muy magra por cumplir jornada, y su verdadera remuneración respondía a su desempeño y dedicación laboral. Esta práctica ocurría especialmente en el comercio y en el sector servicios.

La idea de la nueva ley era, pues, sincerar las remuneraciones, estableciendo dos nuevos derechos para los trabajadores sujetos al cumplimiento de una jornada: recibir un sueldo base y que su monto fuera al menos equivalente al ingreso mínimo, en proporción al tiempo trabajado.

El gobierno apoyaba esta nueva ley, cuidando que no se aumentaran con ella las remuneraciones. La idea predominante todos estos años ha sido la misma instituida por el Plan laboral de Pinochet: que la ley no imponga un aumento salarial, por la creencia de que el salario sólo debe fijarse en relación con la productividad del trabajador. La ley, se dice, debe permitir que las empresas paguen el *salario de mercado*,

¹⁶ La Ley 20.039 (01.07.2005) elevó el ingreso mínimo de \$120.000 a \$127.500 y a contar del 1° de julio de 2006, lo fijó en \$135.000. La Ley 20.204 (06.07.2007) reajustó el ingreso mínimo a \$144.000. La Ley 20.279 (01.07.2008) lo estableció en \$159.000 y la Ley 20.359 (27.06.2009) lo elevó a \$165.000.

que es el que auténticamente refleja la productividad promedio de los trabajadores¹⁷. La única excepción ha sido el aumento periódico y sostenido del ingreso mínimo mensual que, en realidad, cada vez está operando más como una política para combatir la pobreza y no como aumentos salariales sustantivos que permitan el traspaso del crecimiento económico a los salarios de la mayoría de los trabajadores.

Para cumplir el doble objetivo de fijar un monto mínimo al sueldo base y no aumentar por esa vía los salarios, la ley de reforma 20.279 incluyó un recurso creativo: los legisladores introdujeron un artículo transitorio que obliga a que el incremento del sueldo base para alcanzar el salario mínimo, se realice a partir de la parte variable de la remuneración. De esta forma, la ley le entregó a los empleadores la facultad de modificar unilateralmente el contrato, para ajustar la diferencia entre el sueldo base convenido con cargo a las remuneraciones variables que el propio empleador decidiera. Nótese que aquí la ley valoró más el objetivo de no subir las remuneraciones, excluyendo a los trabajadores de decidir conjuntamente con el empleador las modificaciones del contrato entre ambos¹⁸.

Esto supuso que trabajadores que antes carecían del beneficio de semana corrida ahora sí tenían acceso a él. En esta situación quedaron todos los trabajadores con sueldo base y remuneraciones variables devengadas por día (comisiones por venta, a trato, etc.)

Sin embargo, con el reconocimiento del derecho a percibir sueldo base para todos los trabajadores con jornada laboral, aquellos que obtenían el beneficio de semana corrida¹⁹ lo perdían, ya que la ley establece que tal beneficio sólo lo reciban los trabajadores remunerados exclusivamente por día. Para corregir esta pérdida de derechos, la propia ley de reforma tuvo que extender la semana corrida a los trabajadores remunerados con sueldo base y remuneraciones variables, devengadas por cada día de trabajo, según la doctrina de la Dirección del Trabajo²⁰.

Tal extensión fue coherente, puesto que perseguía reconocer un derecho adquirido y no aumentar los salarios.

Esto supuso que trabajadores que antes carecían del beneficio de semana corrida ahora sí tenían acceso a él. En esta situación quedaron todos los trabajadores con sueldo base y remuneraciones variables devengadas por día (comisiones por venta, a trato, etc.) Así, trabajadores del comercio, del sector servicios y algunos de la industria, se vieron beneficiados con un aumento de sus rentas con la nueva ley.

Esta situación generó una vigorosa polémica. Los gremios empresariales alegaron que la ley establecía una obligación confiscatoria sobre las empresas²¹. Por añadidura, se lamentaron de que tal innovación entrara en vigor precisamente en el momento en que se dejaban sentir los efectos de la crisis sobre el empleo.

El gobierno, una vez más, se vio arrastrado a una disyuntiva incómoda: tomar partido por los derechos

¹⁷ Pero el salario de mercado no depende sólo de la productividad promedio: los vaivenes económicos, el desempleo, la escasez o abundancia de mano de obra, la calificación laboral, las responsabilidades legales de las empresas que emplean trabajadores y la fuerza negociadora de los sindicatos, inciden directamente en el nivel de los salarios de la mayoría de los trabajadores. De hecho, el salario de mercado en Chile ha sido extremadamente conservador al trasladar el crecimiento económico a las remuneraciones medianas: ha beneficiado desproporcionadamente a las empresas más grandes y a los trabajadores más ricos. Esto significa que el crecimiento económico beneficia mucho más a los salarios más altos y a las utilidades empresariales que a los salarios de la mayoría de los trabajadores. Existe más de una teoría económica acerca de qué es lo que realmente se paga cuando se remunera a un trabajador. En realidad, no está claro si los salarios de la mayoría de los trabajadores son bajos porque su productividad es baja o bien si la productividad es baja porque los salarios se mantienen bajos.

¹⁸ Este artículo de la ley es inconstitucional porque viola el derecho de los trabajadores a decidir junto a su empleador cómo adaptar el contrato de trabajo a la nueva obligación legal. Los trabajadores ni siquiera pudieron decidir cuál remuneración variable debía considerarse ahora como parte del sueldo base; lo que dio pie a que los empleadores imputaran al sueldo base las remuneraciones variables de más alto monto.

¹⁹ La semana corrida es el derecho que tienen los trabajadores remunerados por día a que se les pague un promedio de su salario diario por los días domingos o festivos de cada semana en que no trabajen. (Art. 42° Código del Trabajo).

²⁰ Ordinario 3262/066 (05.08.2008)

²¹ El argumento para afirmar tal cosa, fue que la ley no puede aumentar los salarios por sobre lo estipulado en el contrato de trabajo, porque atenta contra el derecho de propiedad del empleador, al imponerle una carga confiscatoria que no se condice con la utilidad que obtiene del contrato de trabajo: si el rendimiento del trabajador no aumenta, no puede arbitrariamente subirse el salario que recibe. Ver una visión crítica en: Diego López: "¿Puede la ley aumentar las remuneraciones?" en Revista Laboral Chilena, abril, 2008. Santiago.

laborales, o por el crecimiento económico manteniendo las facilidades empresariales para acumular ganancia.

Si bien se barajó la alternativa de presentar un proyecto de ley para posponer la entrada en vigencia de la nueva ley, tal idea no tuvo respaldo entre los propios legisladores del gobierno. También se pidió a la Dirección del Trabajo que mediante dictámenes interpretativos redujera lo más posible el efecto de la ley, lo que se logró, en parte, mediante resoluciones que precisaron el alcance de la extensión del beneficio de la semana corrida. Sin embargo, no hubo forma de impedir que la ley entrara en vigencia y que efectivamente redundara en aumentos salariales para una cantidad aún indeterminada de trabajadores.

II. Las Reformas Pendientes

En estas dos últimas reformas, las diferencias gubernamentales se manifestaron al momento de aplicar las leyes laborales aprobadas en el Congreso Nacional. Sin embargo, los sectores gubernamentales que miraban críticamente el avance de los derechos laborales enfrentaron un desafío mayor, representado por el programa de gobierno de Bachelet, que había comprometido innovaciones legales para el mejoramiento de la sindicalización y de la negociación colectiva.

Al calor de las movilizaciones encabezadas por trabajadores subcontratados y los llamados de la iglesia católica a enfrentar de una vez por todas las escandalosas desigualdades, se generó un escenario proclive a que el gobierno cumpliera su promesa y presentara un proyecto de reforma en relación a la negociación colectiva. En su lugar, la Presidenta optó por convocar a una amplia comisión pluripartidaria y multisectorial, para que elaborara propuestas en torno a la equidad en el mundo del trabajo. Esta comisión de 48 miembros no reflejaba la mayoría parlamentaria que había en ese momento y más bien equilibraba la representación de políticos, sindicalistas y dirigentes empresariales²². Luego de un año de sesionar, sus propuestas fueron abundantes a la hora de fijar estímulos fiscales y subsidios para la empleabilidad, la calificación, la contratación y el

²² El llamado consejo asesor presidencial Trabajo y Equidad exhibía un claro desequilibrio entre sus miembros: considerando a quienes fueron convocados como expertos, había 20 economistas, 5 sociólogos, 4 abogados y 3 ingenieros. Esto ayuda a entender el marcado tinte tecnócrata de las propuestas del consejo.

emprendimiento, pero no propuso nada relevante sobre sindicalización y negociación colectiva.

Así las cosas, el gobierno tuvo por delante un largo año para enviar un proyecto de reforma de la negociación colectiva antes de que estallara la crisis económica²³.

Sin embargo, se abstuvo de hacerlo. A partir de fines de 2008, cuando un borrador de proyecto ya había sido elaborado por el Ministerio del Trabajo, el gobierno empezó a mostrar dudas de si ese era el momento más oportuno para presentarlo, dado que la crisis estaba comenzando a afectar el empleo.

Sin embargo, la negociación colectiva puede ser útil, y mucho, en tiempos de crisis. De hecho, los grandes acuerdos laborales en países desarrollados precisamente se adoptaron para enfrentar crisis económicas. El anteproyecto elaborado por el Ministerio de Trabajo incluía la posibilidad de negociar con los sindicatos la adaptabilidad de condiciones de trabajo para enfrentar la crisis, como redistribuir los días de trabajo y de descanso, postergar días de descanso, adoptar un banco de horas extras que los trabajadores se comprometían a realizar, etc.

Al no enviar un proyecto para fortalecer la negociación colectiva, se perdió una gran oportunidad para promover que las empresas compartieran las decisiones de ajustes con sus trabajadores. En realidad, esto significó que el esfuerzo para combatir el desempleo se concentró en la acción del gobierno y lo que accedieran a hacer las empresas, sin que existiera la posibilidad de acuerdos que involucraran compromisos compartidos entre empleadores y trabajadores. Los trabajadores debieron resignarse a confiar en el gobierno y en los empresarios: presionados a realizar esfuerzos adicionales, guardaban la esperanza de que no les afectaran los despedidos.

No fueron premiados con beneficios, sino con la suerte de seguir empleados.

²³ El informe final del consejo asesor presidencial Trabajo y Equidad fue presentado a fines de agosto de 2007 y los síntomas de la crisis no comenzaron a sentirse antes de octubre de 2008.

La decisión del gobierno de Bachelet de no fortalecer la negociación colectiva por el contexto de crisis, fue atípica si se consideran las decisiones de los anteriores gobiernos de la coalición: en medio de turbulencias económicas, el gobierno de Aylwin presentó una reforma laboral que subió las indemnizaciones por despido; Frei, en plena crisis asiática, propuso derogar el reemplazo de trabajadores en huelga y corregir decididamente la debilidad de la libertad sindical. Pese a lidiar con altas tasas de desempleo, superiores a las de 2009, Lagos propuso nuevas reformas para mejorar la negociación colectiva. Claramente el gobierno de la presidenta Bachelet ha sido el más indiferente de los últimos 20 años en cuanto a mejorar la posición de los sindicatos para negociar colectivamente mejores condiciones laborales.

Pero avanzado el año 2009, la crisis empezó a ceder y los datos económicos fueron cada vez más auspiciosos; las proyecciones del Banco Central se mostraron optimistas en pronosticar que se recuperaría el crecimiento; el desempleo finalmente mostró un aumento menor del esperado y pudo apreciarse una rápida recuperación del consumo. Si el fortalecimiento de la negociación colectiva se había pospuesto por la crisis económica, ya no había motivo para seguir haciéndolo. Era el momento ideal para que el gobierno mostrara cuánto valoraba el derecho de los trabajadores a negociar colectivamente. Pero Michelle Bachelet nuevamente se negó a hacerlo. En su decisión pesó más la inclinación política de su gabinete que privilegiaba los buenos resultados empresariales, antes que la posibilidad de negociar mejoras salariales.

III. Nuevo Sistema de Protección Social ¿Salir de la Pobreza o Redistribuir la Riqueza?

El gobierno de Bachelet claramente se ha inclinado por reconocer derechos para las personas más necesitadas, a través de ayudas financiadas por el Estado para enfrentar situaciones de pobreza o necesidad. El otorgamiento de subsidios directos a los más pobres ha sido la base de la reciente idea de crear un nuevo sistema de protección social: reconocer derechos y adoptar medidas que permitan enfrentar la pobreza y que incentiven a las personas a ganarse la vida por sí mismas.

Sin embargo, esta estrategia ha concentrado el esfuerzo en el financiamiento público de ayudas básicas y no en el contenido de las transacciones en el mercado: la idea es que operen transferencias desde

el Estado a los más necesitados y no entre quienes intervienen en la creación de riqueza: por ejemplo, entre empleadores y trabajadores, entre empresas y consumidores, entre pequeños proveedores y grandes conglomerados empresariales.

De esta forma, la nueva protección social es sólo un complemento al mercado y no medios para obtener más equidad y redistribución del crecimiento económico. No se refuerzan las exigencias de las responsabilidades empresariales asociadas a la creación de riqueza. Sin medidas que corrijan el mercado, como lo hacen los derechos laborales, la ayuda estatal termina siendo un subsidio a la falta de responsabilidades legales que en él operan.

La reforma previsional, presentada como la iniciativa emblemática de este nuevo sistema de protección social, terminó promoviendo más gasto público y una nueva focalización ampliada de pensiones no contributivas, sin incidir en las responsabilidades empresariales en el financiamiento del sistema previsional. El proyecto que presentó el gobierno al Congreso Nacional no incluía ninguna carga adicional para los empleadores, lo que en parte se corrigió en la tramitación legislativa, al trasladar a éstos la cotización del seguro obligatorio por invalidez, que es la porción más barata del seguro previsional, ya que corresponde sólo al 1,87% de la remuneración imponible de cada trabajador. Pero no hubo una responsabilidad adicional para las empresas que emplean trabajadores, manteniéndose la cotización de seguridad social a cargo del trabajador y no del empleador.

La nueva protección social parece basarse en la idea de que las empresas no deben responsabilizarse por los costos sociales que permiten la obtención de su ganancia, sino que es el Estado el que debe cubrirlos a través de subsidios para los más rezagados. Pero privilegiar los subsidios públicos significa renunciar a distribuir el crecimiento económico entre quienes lo producen, destinándose sólo una pequeña parte de la riqueza adicional que se obtiene, para apoyar a los más pobres. No es lo mismo combatir la pobreza que enfrentar las desigualdades. Quienes dejan de ser pobres se ven obligados a operar en el mercado para realmente prosperar (conseguir un empleo, consumir, asumir deudas), exponiéndose a abusos y resultados injustos por su debilidad económica y la posición social que ocupan. Es por estas razones que los avances para la superación de la pobreza no resolverán las demandas por más equidad en el trabajo.

ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Relaciones laborales

La agenda laboral del gobierno de Michelle Bachelet: subsidios y promesas

*Diego López

Abogado, experto de la Unidad de Estudios de la Dirección del Trabajo

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: www.fes.cl, en Publicaciones

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Noviembre de 2009



La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

www.fes.cl / feschile@fes.cl