



**Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad
Social**

**NECESIDAD DE ESTABLECER LEGALMENTE UN INGRESO MÍNIMO
MENSUAL EN CHILE**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
JURÍDICAS**

CARLOS EDUARDO CUBILLOS GÜNTHER

PROFESOR GUÍA: CLAUDIO PALAVECINO

**Santiago de Chile
Enero 2015**

TABLA DE CONTENIDO

	Página
RESUMEN EJECUTIVO	IV
INTRODUCCIÓN	1
1. CAPÍTULO I: CONCEPTOS	5
1.1 Trabajo	5
1.2 Salario	7
1.3 Ingreso mínimo mensual	10
2. CAPÍTULO II: HISTORIA	12
2.1 Origen de la institución	12
2.2 Expansión de la institución al resto del mundo	13
2.3 La llegada del ingreso mínimo mensual a Chile	14
2.4 Evolución del salario mínimo en la OIT	18
3. CAPÍTULO III: NORMATIVA DE LA OIT Y LEGISLACIÓN NACIONAL	21
3.1 Convenio C131 de 1970 sobre la fijación de salarios mínimos y recomendación R135 de 1970 sobre la fijación de salarios mínimos	21
3.2 El artículo 19 número 16 de la Constitución política de la República.	39
3.3 El artículo 42 a) del Código del Trabajo.....	46
3.4 El artículo 44 del Código del Trabajo	50
3.5 La ley periódica de reajuste del ingreso mínimo mensual	51
4. CAPÍTULO IV: LA HISTORIA DE LAS LEYES DE REAJUSTE PERIÓDICO DEL INGRESO MÍNIMO MENSUAL, SUS MENSAJES Y DISCUSIONES EN EL CONGRESO	54
4.1 Período presidencial de don Patricio Aylwin (1990-1994).....	56

4.2 Período presidencial de don Eduardo Frei Ruíz-Tagle (1994-2000)...	59
4.3 Período presidencial de don Ricardo Lagos (2000-2006).....	63
4.4 Primer período presidencial de doña Michelle Bachelet (2006-2010.	66
4.5 Período presidencial de don Sebastián Piñera (2010-2014)	69
5. CAPÍTULO V: CIFRAS	78
5.1 Chile comparado en cifras	93
CONCLUSIONES.....	100
BIBLIOGRAFÍA.....	117

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Página
GRÁFICO 1: Distribución del empleo según tramo de ingreso mínimo mensual.....	37
GRÁFICO 2: Tasa de desempleo anual en Chile, 1990-2013.....	80
GRÁFICO 3: Evolución del ingreso mínimo mensual en Chile, 1990-2013.....	81
GRÁFICO 4: Variación del ingreso mínimo mensual y desempleo en porcentajes en Chile, 1990-2013.....	82
TABLA 1: Variación nominal del ingreso mínimo mensual y tasa de Desempleo en Chile, 1990-2013.....	83
TABLA 2: Variación entre tasa de desempleo y reajuste del ingreso Mínimo mensual según trimestre móvil.....	89
GRÁFICO 5: Cambios en empleos de bajos salarios, 1995-2000 y 2007-2009.....	95
GRÁFICO 6: Empleos de salarios bajos: Una comparación mundial.	96
GRÁFICO 7: Crecimiento en los salarios y la productividad del trabajo en países latinoamericanos seleccionados, 2004-2011.....	98

RESUMEN EJECUTIVO

El trabajo tiene por objetivo dilucidar si efectivamente es necesario tener una legislación que regule ingreso mínimo mensual en el país o si dicha labor puede ser entregada enteramente al mercado. Es opinión de este autor que el mercado funciona mejor como regulador de precios que la autoridad fiscal, y estimamos que no debería suceder algo distinto en el ámbito laboral. A su vez, se pretende hacer críticas constructivas al proceso de reajuste del ingreso mínimo mensual que se realiza periódicamente en el país.

Para lo anterior se ha dividido el trabajo en 6 capítulos. En el primero encontramos la introducción, donde se plantean los problemas a tratar y la forma en que las interrogantes serán contestadas.

En el capítulo segundo se elabora un análisis histórico de la institución del ingreso mínimo mensual, sus comienzos en el mundo, su evolución en la Organización Internacional del trabajo y su recepción en Chile.

El tercer capítulo se dedica al análisis jurídico de la regulación del ingreso mínimo mensual en la Organización Internacional del Trabajo como

también nuestro país. Se divide dicho capítulo en las directrices que señala el organismo internacional, para luego analizar la Constitución Política de la República, el Código del Trabajo y las leyes periódicas de reajuste del ingreso mínimo mensual.

En el capítulo siguiente se toman en cuenta los mensajes de ley por medio de los cuales el ejecutivo ha ingresado los proyectos de ley de reajuste del ingreso mínimo mensual y sus posteriores discusiones en el congreso. El objetivo de este capítulo es determinar los criterios que han tenido los distintos gobiernos para determinar el reajuste que plantean y los argumentos a favor o en contra planteados por los diputados y senadores al respecto.

En el último capítulo de análisis se incluyen algunas cifras con el objetivo de comparar los reajustes al ingreso mínimo mensual que se realizan periódicamente y sus efectos en el mercado laboral.

Finalmente, en el capítulo conclusivo, se encuentra un resumen somero de cada una de las partes del presente trabajo, las principales críticas que realiza el autor y potenciales soluciones a los problemas encontrados, junto con responder la interrogante, ¿es necesario establecer legalmente un ingreso mínimo mensual en Chile?

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto arrojar algo más de luz a la regulación del ingreso mínimo en Chile. Lo anterior en virtud de los contantes debates que se suscitan en nuestro país respecto a la materia, tanto a nivel político como social y académico.

Corrientemente asociamos el interés de incrementar el ingreso mínimo mensual a los trabajadores menos preparados del país, aquellos que efectivamente ven retribuido su trabajo con el monto mínimo que pueda ganar una persona que desempeña una jornada laboral completa en el contexto de un contrato de trabajo. También asociamos dicho interés a los políticos de tendencias de izquierda y centro-izquierda. En el otro lado de la vereda instalamos a los empresarios, aquellas personas que deberán asumir la carga de cualquier aumento fijado por el legislador como también a los políticos de tendencia de derecha.

Este trabajo tiene dentro de sus objetivos si dichas asociaciones son efectivas y correctas o si más bien obedecen a un seguimiento ideológico a rajatablas.

La importancia de esta investigación radica en el nocivo efecto que puede llegar a tener en la economía del país, y en particular en la tasa de desempleo de los trabajadores menos preparados, una errónea política en torno al ingreso mínimo mensual. Consideramos tremendamente importante revisar si en Chile se están tomando las decisiones correctas, balanceando adecuadamente el legítimo interés de incrementar el ingreso mínimo mensual en forma real y no solo nominal, como también respetando la necesidad de mantener tasas de desempleo bajas.

Tomando en cuenta todo lo anterior, este trabajo pretende dar respuesta a si es efectivamente necesario regular el ingreso mínimo mensual a través de una ley, tenga el carácter que tenga o si se lograrían mejores resultados si se le entregará dicha tarea al mercado laboral. Para ello, nos centraremos en discutir cuales son las directrices de la Organización Internacional del Trabajo¹ respecto a la materia y cuáles son los objetivos que dicha organización busca al imponerle a sus Estados miembro la necesidad de regular la institución del ingreso mínimo mensual.

A su vez, nos haremos cargo de la regulación de la libertad de trabajo en nuestra Constitución y de los cambios introducidos en 2008 al Código

¹ En adelante OIT

del Trabajo² en torno al ingreso mínimo mensual. Se pretende dilucidar si la regulación constitucional permite regular el ingreso mínimo mensual a través de leyes, y analizar el objetivo de los cambios introducidos en 2008.

Para poder analizar si estimamos que el país está regulando en forma correcta la determinación del ingreso mínimo mensual, se revisarán los mensajes de ley y discusiones parlamentarias que se han dado periódicamente en torno al tema desde la vuelta a la democracia en 1990 hasta el año 2013. Mediante dicho análisis buscaremos dilucidar los criterios que ha tenido el ejecutivo al proponer determinados reajustes al ingreso mínimo mensual, como los argumentos presentados en el congreso para apoyar o rechazar el mensaje presidencial. De dichas observaciones se sacarán conclusiones con el objetivo de propender hacia soluciones más eficientes en torno a la regulación de la institución, tanto desde un punto de vista político-administrativo como también teniendo en cuenta la necesidad de contrapesar los intereses que convergen en la institución del ingreso mínimo mensual.

Finalmente se hará un análisis de las cifras en torno al ingreso mínimo mensual. Se tomarán en cuenta las tasas de desempleo del país, los

² En adelante C. del T.

reajustes nominales al ingreso mínimo mensual y los efectos de dichos reajustes en el desempleo, tomando en cuenta los trimestres móviles más cercanos a la fecha en que se promulgan y toman vigencia dichos reajustes.

Se pretende analizar las decisiones del ejecutivo y los legisladores con dichos valores, para determinar si las decisiones fueran acertadas o se han cometido errores, con el objetivo de evitar volver a cometerlos y de retomar eventuales buenas proposiciones que han perdido vigencia con el transcurso de los años.

1. CAPÍTULO I: CONCEPTOS

1.1) TRABAJO

Nuestra legislación, sea laboral o civil, no se encarga de darnos una definición de trabajo, sino que se limita a regularlo. Debemos entender, primero que nada, que el concepto de trabajo a abordar en esta investigación es el relevante para el mundo del Derecho, aquel que nace de una relación jurídica entre dos individuos, por medio de la cual uno le entrega su tiempo a otro a cambio de una remuneración, para que éste pueda disponer de su tiempo y capacidad productiva durante una determinada jornada. El art. 7 del Código del Trabajo se refiere al contrato de trabajo más que a la definición propiamente tal y sostiene: “contrato individual de trabajo es una convención por la cual el empleador y el trabajador se obligan recíprocamente, éste a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquél a pagar por estos servicios una remuneración determinada”. Si bien el art. 7 del C. del T. no nos da una definición propiamente tal de trabajo, todos los conceptos que la componen están incluidos en la definición de trabajo individual ya

señalado. Nos es de vital importancia destacar uno de dichos componentes, cual es, la obligación del empleador de pagar por los servicios que le presta el trabajador una remuneración determinada.

La real academia de la lengua da un concepto bastante vago de trabajo, pero que de todas formas nos es útil pues apunta a la relación jurídica que hacíamos mención anteriormente. La academia sostiene que trabajo es aquella “ocupación retribuida”. Es decir, concuerda con la necesidad de existencia de un vínculo jurídico entre dos personas, sin entrar a especificar si dicho vínculo requiere ciertas características. Dicha definición de trabajo es adecuada para nuestro ordenamiento jurídico en general, por cuanto comprende desde el trabajo en relación de dependencia de cualquier empleado como el trabajo que realiza un profesional independiente o un artesano.

Sin embargo, para efectos de este trabajo debemos especificar que el trabajo que nos interesa es precisamente el primero, aquel vínculo contractual por medio del cual una persona ofrece su tiempo y esfuerzo mental y/o físico a un tercero que, mientras se encuentre bajo horario de trabajo, se ve beneficiado por las labores que realiza dicho individuo dentro

de una determinada estructura organizacional que generalmente tendrá estructura de como empresa.

Podemos observar entonces que uno de los componentes del trabajo a analizar en esta obra es el “precio” cobrado por la persona que presta su tiempo y servicios a un tercero. Dicho “precio” es conocido como salario o, según las palabras de nuestra legislación, “retribución determinada”³.

1.2) SALARIO

El vocablo salario recibe muchas acepciones en nuestra legislación. Así, la primera referencia que encontramos al mismo se encuentra en el art.7 del C. del T. ya citado, el cual habla de “remuneración”. Luego, el art. 44 del C. del T. desglosa una cantidad de emolumentos que constituyen remuneración, dentro de los cuales encontramos precisamente al salario, llamado en nuestra legislación “sueldo”. Así, podemos decir que hay una relación de género a especie entre la remuneración de una persona y su sueldo. El sueldo es solo uno de los componentes de su remuneración.

³ Art. 7 C. del T.

El Código define sueldo como “el estipendio fijo, en dinero, pagado por períodos iguales, determinados en el contrato, que recibe el trabajador por la prestación de sus servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el inc. 2 del art. 10(…)”⁴. Así, encontramos que es la definición contenida en el art. 42 letra a) la que se condice con el vocablo salario.

Abundando en la idea anterior, encontramos la definición que nos otorga de salario la OIT: “la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar”⁵.

Podemos sostener entonces que la definición de salario de la OIT, si bien se remite a la legislación nacional en su primer apartado, pareciera estar más acorde con lo establecido en el art. 7 del C. del T. que con lo señalado en el art. 42 a). Lo anterior en virtud de lo cual la OIT incorpora dentro de lo que denomina salario toda aquella remuneración debida por el

⁴ Art. 42 letra a) C. del T.

⁵ Art. 1 Convenio 95 OIT

empleador al trabajador, sea pagadera en efectivo o en otros bienes susceptibles de evaluación monetaria.

Así las cosas, la definición de la OIT comprende no solo el sueldo establecido en art. 42 a) del C. del T., sino también incluye otros emolumentos que sean apreciables en dinero, tales como sobresueldos, participaciones, gratificaciones e incluso las asignaciones de movilización, etcétera⁶.

No es baladí tener presente la diferencia anterior. Cuando la OIT habla sobre la necesidad de establecer salarios mínimos, lo hace hablando desde su propia concepción de salario, la cual es mucho más amplia que la recibida por nuestra legislación a la hora de regular el ingreso mínimo. Lamentablemente no se cuenta con análisis de datos teniendo en cuenta estas diferencias, pues la OIT a la hora de estudiar la evolución del salario mínimo en Chile lo hace a partir de la definición que nuestra legislación tiene de ingreso mínimo, la cual sólo se reduce al sueldo, y no a todos los otros emolumentos que el trabajador percibe, diaria, mensual, anual o esporádicamente, sea cual sea su naturaleza.

⁶ Arts. 41 y 42 C. del T.

1.3) INGRESO MÍNIMO MENSUAL

Como ya veníamos sosteniendo, encontramos diferencias a la hora de comparar lo que la OIT entiende por salario mínimo comparada con la concepción de nuestra legislación. Cabe señalar que la OIT hace hincapié a lo largo de todo el convenio 131, a partir de su prefacio, que la existencia y concepción de los salarios mínimos es su contenido social⁷. En tanto, nuestra legislación tan solo se limita a señalar su existencia, sin dotarle de una finalidad en particular. Así, encontramos en el preámbulo de la convención c131 una fuerte justificación del establecimiento de salarios mínimos para proteger a los trabajadores asalariados que “(...)se hallan en una situación desventajosa”⁸.

La OIT impone a todos los Estados miembros que ratifiquen el convenio 131 la necesidad de establecer un sistema de salarios mínimos. Sin embargo, falla la OIT en entregarnos una definición de lo que se entenderá por salario mínimo en este convenio o en cualquier otro. Por lo tanto, no nos queda más que remitirnos al contenido obvio de las palabras de la OIT, y sostener que lo que pretende la organización internacional

⁷ En el mismo sentido, preámbulo del convenio c131

⁸ Preámbulo del convenio C131, 1970, OIT

mediante la regulación de los salarios mínimos es que ningún trabajador que se desempeñe durante jornada laboral completa reciba una remuneración inferior a la establecida de alguna manera por el Estado Miembro.

Mucho mayor contenido en cuanto a que es lo que debemos entender por salario mínimo encontramos en el nuevo art. 42 a) de nuestro C. del T. Ello por cuanto nuestra legislación se encarga de regular primero el sueldo, emolumento esencial de toda relación contractual laboral, el cual constituye la retribución primera del empleador al trabajador por los servicios otorgados. A reglón siguiente la norma se encarga de señalar que jamás un sueldo podrá ser inferior al ingreso mínimo mensual para una jornada completa de trabajo. Así las cosas, descubrimos que nuestra legislación aplica la obligación impuesta por el convenio 131 de la OIT a través de dos normas: 1) el art. 42 a) del C. del T. que se encarga de definir qué se entiende por ingreso mínimo mensual, esto es, el menor sueldo que puede llegar a pagar a un empleador a su trabajador por jornada completa sin incurrir en falta y; 2) las leyes regulatorias del ingreso mínimo, las cuales por regla general tienen carácter anual⁹.

⁹ Tercer capítulo, apartados 3.3, 3.4 y 3.5., pp. 48-55

2. CAPÍTULO II: HISTORIA

2.1) ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN

La historia del establecimiento de un salario mínimo fijado por la autoridad se remonta a nivel mundial a las principales economías de Oceanía, Australia y Nueva Zelandia, quienes fueron las primeras naciones en fijar un ingreso mínimo.

Australia comenzó a regular el ingreso mínimo en el año 1902, diferenciando por ramas de actividad, tal como comenzó haciéndolo la OIT y Chile. Se definió en ese entonces el ingreso mínimo como “aquél que permite la satisfacción de las necesidades normales de un trabajador medio, considerando este como un ser que vive en una sociedad civilizada.”¹⁰

La doctrina se expande a Europa a través del miembro cabeza de la Commonwealth de la cual forman parte Australia y Nueva Zelandia, Inglaterra. En 1909 se comienza un proceso legislativo con el fin de fijar normas de ingreso mínimo a través de instituciones de carácter sindical¹¹. Al igual como sucedía en Australia, las regulaciones introducidas en

¹⁰ THAYER Y NOVOA. Manual de derecho del trabajo. Vol 3 pp. 329

¹¹ RAMÍREZ, GUSTAVO Y TRIGGS, CRISTIÁN. 2007 El ingreso mínimo en la legislación laboral chilena y sus implicancias económicas y sociales. Santiago, 2007. Tesis U. de Chile. Pp. 44

Inglaterra apuntarían a ramas económicas, siendo regulados entre 1912 y 1924 los sectores de minería, industria y agricultura.

2.2) EXPANSIÓN DE LA INSTITUCIÓN AL RESTO DEL MUNDO:

El proceso llega a Europa continental a través de Alemania, en 1919. Cabe destacar que tanto en Alemania como en Inglaterra, los entes encargados de establecer los salarios mínimos fueron más bien de carácter sindical que estatal, que lograron plasmar sus ideas al respecto en la legislación nacional.

El tema es regulado por primera vez en Latinoamérica en México. Cabe destacar que el tema es regulado directamente en la Constitución Política Mexicana de 1917. Señala la constitución mexicana: “el ingreso mínimo de los trabajadores deberá ser suficiente para cubrir sus necesidades normales considerando el mantenimiento de su familia y las necesidades de cada región; comisiones especiales se encargarán de fijar el ingreso mínimo tipo y la participación de los beneficios.”¹²

¹² POBLETE, MOISÉS. 1939. El contenido social de las constituciones de América, Anales de la Facultad de Derecho, Vol. V. nº17 a 20 [en línea]

2.3) LA LLEGADA DEL INGRESO MÍNIMO MENSUAL A CHILE:

En Chile el tema es regulado por primera vez en 1924, a través de la ley 4.053. El artículo 22 de dicha ley rezaba: “El ingreso mínimo que se fije en el contrato de trabajo, no podrá ser inferior a los dos tercios, ni superior a los tres cuartos del salario normal o corrientemente aplicada en la misma clase de trabajo, a los obreros de las mismas condiciones o aptitudes, en la ciudad o región en que se ejecutan. Una comisión de obreros y patronos nombrada en la forma que dicta el reglamento, fijará anualmente el monto del ingreso mínimo que deba pagarse.”

Podemos observar que en dicha ley Chile se desmarca de la tendencia mundial y de las finalidades de la fijación de un salario mínimo que se deducen del texto australiano y mexicano. En ningún momento la ley 4.053 se preocupa de señalar cual es la finalidad de la fijación del salario mínimo. Además se recurre a una extraña formula por medio de la cual no se establece el salario mínimo numéricamente, sino que se le entrega cierta facultad de negociación a las partes que conforman la comisión,

<www.analesderecho.uchile.cl/index.php/ACJYS/article/view/4132/4025> [consulta: 10 de diciembre 2014]

señalándose un margen “no inferior a dos tercios ni superior a tres cuartos del salario normal”. Pero, surge la principal dificultad de la forma en que está redactada la norma. Que se considera el “salario normal”. La gran cantidad de factores que señala el legislador que se deben tomar en cuenta para la determinación de este “salario normal” no hacen más que dificultar la tarea.

En 1936 se avanza en el sentido de dotar de carácter la regulación del ingreso mínimo en nuestro país. A través de la ley 6.020 se comienza a utilizar el concepto de “sueldo vital”, sosteniéndose que este es aquél que cubra “las necesidades indispensables para la vida del empleado, alimentación, vestuario y habitación, y también las que requiera su integral subsistencia.”¹³ Cabe destacar que esta regulación se aplicaba solo a los trabajadores del sector privado y la forma en la cual se determinaba el sueldo vital era basándose en el costo de una canasta básica de alimentos¹⁴.

Si bien la regulación del año 1936 era para trabajadores del sector privado, no es menos cierto que en nuestro país los trabajadores del sector agrícola, por las particularidades del mismo, siempre han tenido una suerte

¹³ RAMÍREZ, GUSTAVO Y TRIGGS, CRITIÁN; op. Cit., Pp. 46

¹⁴ GARCÍA, NORBERTO. 1991. El salario mínimo en Chile. Chile. Programa mundial del empleo, OIT. Pp. 3

de tratamiento paralelo. En el año 1953 se regula la situación del ingreso mínimo del obrero agrícola, produciéndose una bifurcación de regulaciones de ingreso mínimo en nuestro país según sector. Además, es a través de esta ley que se comienza a diferenciar el ingreso mínimo para aquellas personas menores de 18 años y también para las mayores de 65, cosa que se mantiene hasta el día de hoy.

En 1956 se dicta una regulación que abarca a todo el sector obrero industrial, y se deroga la ley del año 1924. De esta forma, las comisiones mixtas pierden todo su poder. Es a partir de esta ley que el ingreso mínimo comienza a ser reajustado a través de leyes y no según lo determinado por la comisión de obreros y patronos establecida en 1924. Es en 1961, a través de la ley 14.688 que se zanja que el reajuste del ingreso mínimo y del sueldo vital¹⁵ sería de acuerdo con la variación del índice de precios del consumidor.

En el año 1973 se comienza a estandarizar la regulación para todos los trabajadores, sin diferenciar entre sectores. A su vez, se adopta de forma global el concepto de “ingreso mínimo mensual”. Cabe destacar que la regulación del año 1973 incluye dentro del concepto de salario mínimo

¹⁵ Ambas instituciones continuaron su existencia paralelamente

toda remuneración mensual “por concepto de salario o sueldo y toda otra retribución monetaria de iguales características que se liquide conjuntamente”¹⁶, cuestión que marca una gran diferencia con la nueva regulación que recibe el concepto a partir del año 2008.

La reforma laboral de 1978 establece nuevamente una diferenciación basada en la edad, según la cual los obreros inferiores a 21 años y los mayores de 65 no debían ser remunerados según el ingreso mínimo. En 1987 la limitación queda radicada solo para los mayores de 65 años.

Hasta el año 2008 el ingreso mínimo se encontraba regulado en el artículo 44 del C. del T. La cosa cambia a partir de 2008, pasando a tener su regulación tanto en el artículo ya mencionado como en el artículo 42 letra a) del mismo código, por razones que serán analizadas con posterioridad. La forma en que hoy está tratada la norma en el Código del Trabajo se asemeja más a las primeras regulaciones que recibió la institución en el país, por cuanto se desprovee al concepto de alguna finalidad, no se señala que el ingreso mínimo busque satisfacer las necesidades básicas de una familia promedio o alguna expresión similar.

¹⁶ GARCÍA, NORBETO; op. Cit., Pp. 4

Profundizamos además en el hecho de que actualmente la regulación del reajuste del ingreso mínimo también está entregado al legislador.

2.4) EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO EN LA OIT:

Pareciera un tanto contradictorio que el tema comenzará recién a ser tratado en la OIT en 1928, varios años después que las primeras regulaciones mundiales e incluso después que Chile. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la OIT databa de una existencia bastante joven en la época, pues fue creada en 1919 como uno de los temas abordados en el tratado de Versalles. Así las cosas, es la convención n° 26 de 1928 la primera que regula el tema de los salarios mínimos en la OIT.

La principal tarea de dicha convención, tal como señala su artículo 1 era obligar a los países que la ratificaran a adoptar un sistema o método que permitiera la fijación de salarios mínimos, particularmente para aquellas industrias o ramas de industria en donde no existiera un sistema eficaz para la fijación de salarios, como por ejemplo, la negociación colectiva. Vemos entonces que las primeras intenciones de la OIT al regular la materia no eran dar protección a todos los trabajadores de los Estados miembros que

ratificarán la convención sino que solo a aquellos que estaban más desprovistos, sea por su preparación o por su poca capacidad de negociación. Tampoco se fija la OIT una finalidad para el salario mínimo, y permite, a raíz de lo señalado en el articulado ya mencionado, una dualidad entre trabajadores; aquellos cuyo ingreso mínimo quedará fijado en atención a la fórmula que adopte el estado miembro y aquellos cuyo ingreso mínimo quedará fijado en atención a su capacidad de negociación durante las tratativas de un acuerdo colectivo. Tanto es así que el artículo 3 de la convención permitía, a través de contratos colectivos, que se fijarían sueldos inferiores al ingreso mínimo determinado por la legislación del Estado miembro, siempre y cuando contara con autorización por parte de la autoridad.

El tema del salario mínimo vuelve a ser tratado en la OIT en el año 1951 a través de la convención 99, con el objeto de hacer extensiva su regulación a los trabajadores del sector agrícola.

Es en el año 1970, a través de la convención 131 que la regulación de la OIT respecto al tema de los ingresos mínimos recibe sus mayores cambios y es la regulación que permanece vigente hoy en día. Su análisis quedará para el capítulo siguiente en este trabajo, pero destacamos que Chile ratificó

la convención recién en 1999.

3. CAPÍTULO III: NORMATIVA DE LA OIT Y LEGISLACIÓN NACIONAL

3.1) CONVENIO C131 DE 1970 SOBRE LA FIJACIÓN DE SALARIOS MÍNIMOS Y RECOMENDACIÓN R135 DE 1970 SOBRE LA FIJACIÓN DE SALARIOS MÍNIMOS

Si bien la organización internacional de trabajo ha puesto énfasis respecto a la fijación de un salario mínimo por parte de los Estados que adhieren al mencionado convenio, las directrices de la misma OIT no son tan absolutistas como se podría esperar, incluso en comparación algunos agentes nacionales que defienden, supuestamente, los intereses de los trabajadores. La OIT es consciente que la fijación de salarios mínimos por ley, sea en el país que sea y en el modelo económico que sea, debe ser una labor seria, pues los impactos negativos de una fijación de salarios mínimos demasiado alta son evidentes, como a la vez, el fijar el salario mínimo por debajo de lo que una determinada economía está capacitada para soportar,

importaría un detrimento para aquellos trabajadores menos preparados que dependen del estipendio mínimo fijado por la ley¹⁷¹⁸.

La OIT identifica claramente quienes son los sujetos que se verán beneficiados por el aumento del salario mínimo por ley; los trabajadores menos preparados o con menor experiencia, que están entrando en el mercado laboral.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos identificar que la OIT pretende en sus inicios que el salario mínimo sea tan solo un piso para aquellos trabajadores que recién se están insertando en el mercado laboral para que, a medida que van adquiriendo experiencia, sus salarios vayan aumentando conforme aumenta su productividad¹⁹.

Señalado esto, es de vital importancia no instrumentalizar la fijación de salarios mínimos como una herramienta para la superación de la pobreza, como muchos podrían suponer y que erróneamente han tratado de utilizar algunos parlamentarios²⁰. Por el contrario, tan solo pretende mediante esta

¹⁷ Tanto es así, que autores publicados en editoriales de la OIT, como Andrés Marinakis, afirman que los intereses que deben converger a la hora fijar salarios mínimos por ley son: las necesidades de los trabajadores; la capacidad de pago de las empresas y; las necesidades de desarrollo económico. MARINAKIS, ANDRÉS Y VELASCO, JUAN. 2006. ¿Para qué sirve el sueldo mínimo? Santiago. OIT. Pp. 205

¹⁸ Siguiendo la misma línea: Informe Mundial de Salarios 2010-2011. Santiago. OIT. Pp. 69

¹⁹ MARINAKIS, ANDRÉS Y VELASCO, JUAN. 2006. ¿Para qué sirve el salario mínimo? Santiago. OIT. Pp. 197-198

²⁰ Ver cuarto capítulo, apartado 4.5., pp. 71

herramienta asegurarle a los trabajadores menos experimentados un ingreso tan alto como la economía está en capacidad de soportar, atendidas sus pocas capacidades, sea por falta de experiencia o educación.

El aumento del salario de estos trabajadores dependerá significativamente de su capacidad de adquirir la suficiente experiencia y conocimiento para que, acrecentando la productividad de su labor, pueda exigir mejoras salariales a la hora de negociar²¹. Si bien esta es la función central del salario mínimo, en América Latina no se observa que se produzca el fenómeno deseado. Es decir, hay una gran cantidad de trabajadores, que a pesar de llevar muchos años en el mercado laboral, siguen dependiendo del salario mínimo²². Cabe preguntarse la razón.

Puede deberse a una falta de voluntad por parte de los empleados en adquirir nuevos conocimientos a partir de sus experiencias, sumando tan solo años de trabajo pero no mayor efectividad o innovación en la forma de realizar su labor. Lo más probable, a fin de cuentas, es que la razón de lo

²¹ A este respecto, el gobierno del presidente Frei Ruíz-Tagle propuso apuntar fondos estatales para la capacitación de obreros menos preparados. Proyecto de ley 19.502. Mensaje presidencial. Boletín número 2025-05. Pp. 2. [consulta en línea] <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2025-05 > [fecha consulta: 27 de diciembre de 2014]

²² MARINAKIS, ANDRÉS Y VELASCO, JUAN; op. Cit., Pp. 200

anterior sea una suma de factores de los cuales debe hacerse cargo la sociedad toda.

El propósito del ingreso mínimo en la OIT lo podemos desprender del artículo 1 del convenio c131, el cual establece: “*Todo Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique este Convenio se obliga a establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema (...)*”. Ya podemos entonces advertir que la OIT no pretende mediante esta herramienta elevar sostenidamente los salarios de todos los trabajadores hasta llegar a un punto que pueda considerarse digno. Tan solo pretende proteger mínimamente, con un piso base, a aquellos trabajadores que, atendidas sus condiciones laborales, lo ameritan. El que sus salarios vayan aumentando queda entregado a su capacidad de ir añadiéndole valor a su trabajo.

Siguiendo la misma línea de equilibrio entre las necesidades de aquellos trabajadores que requieren de protección para obtener un salario mínimo y las realidades económicas de cada nación, nos encontramos con el artículo 3 del convenio c131, el cual establece categóricamente la necesidad de equilibrar los dos factores ya mencionados:

“Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes:

(a) Las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de los salarios del país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel relativo de otros grupos sociales;

(b) Los factores económicos, incluidos los requerimientos de desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.”

Es de vital importancia ser capaz de entender el tono matizado utilizado por la OIT en el enunciado del artículo. Se debe tener muy en cuenta que lo ordenado por la OIT en el apartado (a) no constituye una regla a rajatablas, habida consideración de los vocablos “posible” y “apropiado” del enunciado, sumándose además a la expresión “de acuerdo con (...) las condiciones nacionales”.

Todo lo anterior nos obliga a tener presente que lo ordenado en los apartados (a) y (b) no son normas absolutas impuestas por la OIT sino que

son meramente directrices que debe tener presente el país a la hora de implementar un salario mínimo. Así las cosas, vemos como la OIT identifica claramente que al establecerse un salario mínimo por ley se deben sopesar dos intereses contrapuestos, que de ser balanceados erróneamente, pueden traer por un lado, un ingreso mínimo inferior a aquel que una economía está en capacidad de soportar y, por otro, un ingreso mínimo demasiado alto que necesariamente propenderá a niveles de improductividad y cesantía que destruirán la economía tanto nacional como la familiar de aquellos que no logren emplearse por falta de demanda de trabajo.

Así, podríamos sostener que los criterios enumerados en el apartado (a) serían aquellos que tenderían a elevar el ingreso mínimo a la hora de ser fijado por la autoridad correspondiente, mientras que los criterios del apartado (b) son los que tenderían a bajarlo, ambos confluyendo en búsqueda de la adecuada armonía.

Ahora bien, cabe analizar cada uno de estos criterios. Dentro de los factores del punto (a) podemos observar: las necesidades del trabajador y su familia; el nivel general de salarios en el país; el costo de la vida; el costo de las prestaciones de seguridad social y; el nivel relativo de otros grupos

sociales. Estamos de acuerdo en que efectivamente son de extraordinaria relevancia como criterios para elevar el salario mínimo dentro de un país las necesidades del trabajador como las de su familia, el costo de vida y el costo de las prestaciones de seguridad social. Obviamente estos factores son los que determinan, finalmente, el que un trabajador pueda obtener ingresos que le permitan sustentarse el mismo y a su familia.

Para ello, se hace indispensable entonces que cada país adopte y determine, entre otras consideraciones, cual es el tamaño promedio de una familia que depende de personas que son remuneradas de acuerdo al salario mínimo; cuales son los gastos típicos de dichas familias y; cuanto les es descontado de su ingreso en razón de prestaciones de seguridad social. Sólo teniendo en cuenta lo anterior podremos llegar a determinar, con mediana claridad, cual es el ingreso familiar que se requiere para vivir de acuerdo a las condiciones consideradas como dignas dentro de un país.

Sin embargo, esto tan solo nos servirá como indicador, pues, claro está, debemos tener presente no se trata tan solo de determinar cuánto se requiere para vivir dignamente sino si la economía está en capacidad de soportar dicha carga.

He dejado aparte del análisis anterior los siguientes dos factores también mencionados en el apartado (a), por considerarlos desafortunados: el nivel general de los salarios del país y; el nivel relativo de otros grupos sociales. La razón por la cual considero que son improcedentes o inapropiados dichos criterios, es porque estimo que no van en línea con la labor fundamental del establecimiento de salarios mínimos por ley. Como dijimos anteriormente, el objetivo primordial de esta herramienta es proteger a los trabajadores menos experimentados de ingresos extraordinariamente bajos, a fin de que se puedan proveer de un ingreso que les permita vivir dignamente junto a sus familias, habida consideración de las circunstancias económicas del país.

Así las cosas, considero que los dos criterios ya mencionados no obedecen esta línea, sino más bien pretenden transformar a las leyes de salarios mínimos en verdaderas herramientas de distribución de ingresos, lo cual no parece apropiado y ha sido fuertemente criticado.

Tengamos en cuenta que la elevación de los salarios mínimos importa necesariamente efectos adversos en la economía, además de la posibilidad de incrementar la tasa de desempleo. A primera vista solamente podemos identificar que un aumento de los salarios mínimos de forma

desproporcionado traería emparejado efectos inflacionarios, lo cual afectaría a todo el país, y con mayor fuerza, precisamente a aquellos trabajadores que la normativa intenta proteger.

No nos parece racional que mediante las leyes de salarios mínimos la OIT pretenda lograr que los trabajadores de ingresos más bajos puedan emparejarse con aquellos de ingresos más altos o poder acercarse al promedio de ingresos del país. Para lo anterior se requieren otras herramientas, que le permitan a las clases más desprovistas incrementar la productividad de su labor²³, mas no hacerlo a través de un incremento nominal de sus salarios pues los efectos serían nocivos. No le corresponde a esta institución hacerse cargo de los problemas de desigualdad social.

Dentro de los criterios de apartado (b) encontramos aquellos que vendrían a compensar la balanza, a evitar que los salarios mínimos se fijen de forma exacerbada. La razón es lógica: tener en cuenta las condiciones económicas del país para evitar que esta herramienta produzca más daño que beneficios.

²³ Al respecto, el Ministro de Hacienda de 2010 se encarga de recalcar la disparidad que ha habido entre el aumento de la productividad media y el aumento de ingreso mínimo mensual, reflejando una cierta instrumentalización desde la vuelta a la democracia. Ver cuarto capítulo, apartado 4.4., pp. 69

Los factores del apartado (b) son: los factores económicos, con especial énfasis en los requerimientos de desarrollo económico; los niveles de productividad y; la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo. Aquí la OIT acierta plenamente, pues identifica la necesidad de tener presente la realidad económica de cada país antes de subir los salarios mínimos a tontas y a locas. Identifica la necesidad que los salarios mínimos permitan la posibilidad de una economía de lograr buenos índices desarrollo económico, pues al fin de cuentas, una economía que se mantiene en expansión importa la elevación de la calidad de vida de cada una sus ciudadanos, de forma muchos más efectiva que mediante la fijación de salarios mínimos.

También se tiene en cuenta la necesidad de observar los niveles de productividad; esto es de vital importancia, pues va tremendamente emparejado no solo con el criterio posterior (mantener una tasa de empleabilidad alta) sino porque apunta a la necesidad de que la economía de un determinado país se mantenga competitiva, cuestión muy relevante en el mundo globalizado en el cual hoy vivimos, y más aún para Chile, que se caracteriza por ser una de las economías más abiertas del mundo.

Finalmente dentro de los criterios de este apartado encontramos “la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo”. Claro está, si se fija un salario mínimo por arriba de aquel que la economía esta en capacidad de soportar, entonces lo único que estamos haciendo es crear una casta de trabajadores privilegiados que ganarán más de lo que la economía y su productividad individual son capaces de soportar, mientras que muchos otros menos afortunados se verán sin trabajo, con todos los males emparejados que ello conlleva, además de aumentar las tasas de informalidad laboral.

Otro artículo interesante dentro del convenio analizado es el artículo 4. Dentro de este artículo podemos darnos cuenta de una gran flexibilidad por parte de la OIT, permitiendo a los Estados adherentes cualquier tipo de legislación referente a la materia que cumpla con los fines del artículo 1, tan solo se impone la necesidad de ajustar “de tiempo en tiempo” los salarios mínimos²⁴. Esto se desprende del tenor literal del inciso primero del artículo 4 pues se le obliga a cada Miembro que ratifique el convenio la necesidad de establecer y mantener mecanismos adaptados a las

²⁴ Manteniendo el espíritu de flexibilidad respecto al tema, pero introduciendo ciertos parámetros, nos encontramos con el artículo 6 de la recomendación r135 de la OIT pues introduce cuales son los mecanismos pertinentes para la determinación de un salario mínimo, mediante una lista exhaustiva de 5 puntos.

condiciones y necesidades nacionales particulares de cada Estado que hagan posible fijar y ajustar de tiempo en tiempo los salarios mínimos²⁵.

Donde adquiere aún más relevancia el artículo en comento es en el inciso segundo. En este inciso podemos descubrir como la OIT insiste en tener presente la realidad de la economía nacional a la hora de fijar los salarios mínimos mediante la siguiente directriz: cada Estado Miembro debe disponer la necesidad de consultar exhaustivamente con las organizaciones de trabajadores y empleadores involucrados o, cuando dichas organizaciones no existan, con los representantes de estos dos bandos. Nuevamente la OIT tiene presente la necesidad de buscar un justo equilibrio a la hora de establecer los salarios mínimos por ley. Y, si bien en el inciso primero se optaba por una gran flexibilidad por parte de la OIT en cuanto cual debía ser el sistema a adoptar por cada país, en este inciso nos encontramos con una realidad diametralmente opuesta.

Del tenor del inciso podemos desprender, especialmente a partir de los vocablos “deberá” y “exhaustivamente” que en este punto la OIT le quita libertad a los Estados Miembro, obligándolos a establecer, de alguna forma u otra, mecanismos de consulta respecto de los dos actores que se

²⁵ Artículo 4 inciso primero convenio c131 OIT

verán directamente afectados mediante la fijación de sueldos mínimos por ley: los trabajadores y los empleadores. Nuevamente se hace evidente que la OIT tiene en mente que la regulación de salarios mínimos obedece a una lógica de tire y afloje, y que se debe llegar a un punto equilibrado para que la norma no produzca efectos nocivos. La idea anterior recibe aún mayor reforzamiento en el inciso tercero, en donde se acoge la idea incluso de que estas organizaciones o agentes involucrados no sean solo organismos de consulta sino que se abre la posibilidad de que participen directamente en el proceso legislativo.

Aún a mayor reforzamiento, el artículo 7 de la recomendación r135 de la OIT señala específicamente los puntos o materias respecto de los cuales los órganos de consulta antes señalados pueden o deben aportar sus ideas y puntos de vista. Estas materias son: (a) la selección y aplicación de los criterios para la determinación del nivel de los salarios mínimos; (b) la tarifa o tarifas de los salarios mínimos que deben fijarse; (c) los ajustes que de tiempo en tiempo se introduzcan en la tarifa o tarifas de salarios mínimos; (d) los problemas que plantee la aplicación de la legislación sobre salarios mínimos y; (e) la compilación de datos y la realización de estudios

destinados a la información de las autoridades encargadas de la fijación de los salarios mínimos.

Como podemos observar, mediante el artículo 7 de la recomendación r135 la OIT define las tareas de los organismos de consulta que menciona en el artículo 4 inciso segundo del convenio c131. Queda tremendamente claro que la tarea de estos organismos de consulta entonces no es simplemente sumarse a la discusión sin base alguna sino aportar, con estudios y cifras, distintos puntos de vista de cómo el salario mínimo puede afectar la economía y la calidad de vida de las personas, sea en forma positiva o negativa.

Así las cosas, cabe advertir que si bien la OIT realiza una notable observación al incluir estas organizaciones dentro de los planes de estudio al momento de fijar los salario mínimos, incluso fijando sus directrices. Podría haber ido un paso más allá y obligar a los Estados Miembro adherentes a fomentar la creación de estas organizaciones²⁶. Lo establecido por el art.4 del convenio 131 y por el art. 7 del art. 7 de la recomendación

²⁶ Cabe destacar que, si bien la OIT no refuerza la necesidad de crear estas organizaciones, si establece en el artículo 10 de la recomendación r135 la obligación, en la medida que lo permitan las circunstancias nacionales, de destinar suficientes recursos para la compilación de datos de toda naturaleza relevante para el tema, particularmente estadísticos.

135 tiene mucha semejanza con lo establecido por William Hutt²⁷. Parece raro que entre las recomendaciones y convenios de la OIT y un autor de corte tan liberal como Hutt se puedan observar puntos de convergencia. Sin embargo, hay mucho de similar entre los organismos de consulta que recomienda la OIT en el art. 4 del convenio 131 y sus herramientas en el art. 7 de la recomendación 135 con la idea de Hutt de establecer una especie de “negociación colectiva sin huelgas”²⁸.

La idea de Hutt es que los sindicatos pasen a tomar un rol empresarial con sus sindicatos, dedicándose a buscarles mejores trabajos con mejores sueldos²⁹. Es decir, la solución de Hutt al peligro de la huelga como herramienta de los trabajadores para aumentar sus salarios no difiere mucho en la práctica de lo recomendado por la OIT en cuanto los organismos de consulta: un panel de expertos que informen debidamente, sea a la autoridad o al empleado, de las condiciones actuales de la economía y como aprovechar esa información en pos de obtener un mejor salario. La diferencia radica en que la solución de Hutt informa a los trabajadores para

²⁷ HUTT, WILLIAM. 2010. La contratación colectiva. 2ª edición. Madrid, Unión Editorial. Pp. 220

²⁸ Ibid, Pp. 220

²⁹ Ibid, Pp. 220

que ellos tomen la decisión; la solución de la OIT informa a las autoridades correspondientes para que ellas tomen la decisión por los interesados.

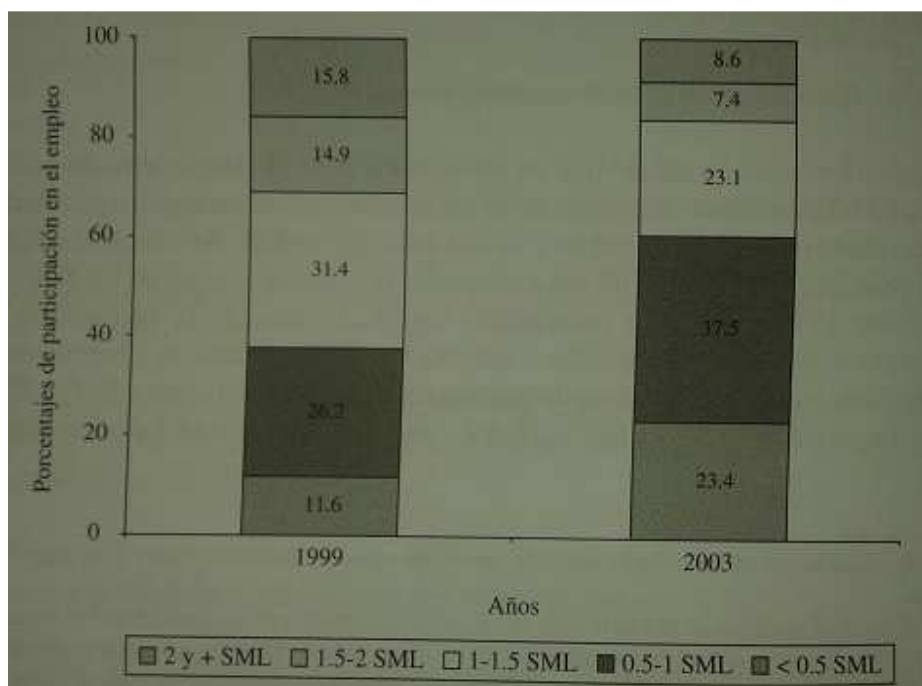
Marinakis y Velasco, autores publicados en editoriales de la OIT, sostienen que el salario mínimo es un instrumento de política salarial, y que es ese el enfoque que debe darle tanto la OIT como el que deben tener presentes las autoridades a la hora de fijar sus salarios mínimos. En la misma línea, Böhm-Bawerk³⁰ sostiene que una ley de salarios mínimos no es del todo indeseable en la medida que su único fin sea equilibrar la balanza hacia el orden natural del producto marginal del trabajo. Pretender que el salario mínimo cumpla otras labores, tales como de política fiscal, de estabilización, de flexibilidad de mercados, o de redistribución de ingresos significa comenzar a instrumentalizar el salario mínimo para cuestiones ajenas a los fines para los cuales fue concebido, lo cual puede llevar a resultados nocivos.

Pongamos el ejemplo de Paraguay, en donde el salario mínimo es tan alto, que en realidad no constituye una protección para los trabajadores más desprovistos sino que se ha convertido en el índice de ingresos de los trabajadores medios. Consecuencialmente, gran parte de la población

³⁰ BÖHM-BAWERK, EUGEN. 2009. ¿poder o ley económica? Madrid. Unión Editorial. Pp. 135

paraguaya se encuentra trabajando por debajo de la línea de ingresos considerada como mínima, tal como lo indica el siguiente gráfico:

Gráfico 1: distribución del empleo según tramo de ingreso mínimo mensual



(Fuente: Marinakis, Andrés, y Velasco, Juan. ¿Para qué sirve el salario mínimo? Santiago, OIT, 2006, pp. 244)

Esto nos puede llevar a pensar que el salario mínimo en Paraguay no solo no cumple con su fin, sino que puede incluso estar perjudicando a los trabajadores más desposeídos.

El análisis es el siguiente: si en un país en donde el salario mínimo impuesto por ley es tan alto que gran parte de la población trabaja por debajo de dicho índice y en dicho país la fiscalización se realiza a través de la revisión de los contratos de trabajo, podemos sacar las siguientes conclusiones: muy probablemente los empleadores no sostengan contratos de trabajo con dichos trabajadores, sino que recurran a alguna artimaña legal. De esta manera, si los trabajadores no tienen contratos de trabajo, difícilmente podrán acceder a beneficios de seguridad social, pues muy probablemente la forma en que obtengan sus ingresos sea bastante poco formal y no impongán. Así, desprendemos de forma bastante simple un efecto nocivo inmediato sobre la calidad de vida de los individuos de fijar salarios mínimos demasiado altos, la informalidad laboral.

Ahora, si la fiscalización evita que se produzca lo anterior, caemos en un círculo vicioso aún peor. Simplemente se estanca el país, pues no hay capacidad por parte de los empleadores de contratar mano de obra, ante dicha imposibilidad aumenta la cesantía y la inversión nacional decrece.

Hemos recalcado la necesidad de no instrumentalizar la institución del salario mínimos más allá de la razón para la cual fue concebida. Considerar que la regulación de los salarios mínimos es la herramienta para

combatir la pobreza esta muy lejos de la realidad, pues en tal caso dejaría de ser una herramienta para combatir una distorsión natural del mercado para convertirse, precisamente, en fuente de distorsiones.

Henry Hazlitt sostiene que una ley de salarios mínimos es “un arma poco eficaz para combatir el daño derivado de los bajos salarios y que el posible beneficio a conseguir mediante tales leyes sólo superará el posible mal en proporción a la modestia de los objetivos a alcanzar (...)”³¹. Esto no viene sino a reflejar lo sostenido a lo largo de este trabajo y además, lo sostenido por autores publicados precisamente por la OIT; las leyes de salario mínimo no deben fijarse metas demasiado altas, pues no es labor de ellas combatir las desigualdades del sistema ni la pobreza.

3.2) EL ARTÍCULO 19 NÚMERO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

Analizado el marco conceptual y legal impuesto por la normativa internacional reconocida por Chile, cabe hacernos la pregunta ¿qué es lo que ocurre con nuestra legislación? Obviamente, por una cuestión de orden

³¹ HAZLITT, HENRY. La economía en una lección. [consulta en línea] <www.miseshispano.org/la-economia-en-una-leccion-capitulo-17> [consulta: 10 de diciembre 2014]

legal jerárquico, donde primero debemos buscar es en nuestra carta fundamental. Y nos encontramos con una norma bastante interesante al respecto, incluida dentro de los llamados “derechos fundamentales” que reza nuestra Constitución. Dicha norma es el art. 19 n° 16 inc. 1 de la CPR, el cual establece lo siguiente:

Art. 19: La constitución asegura a todas las personas: n° 16: la libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución”.

A partir de la norma antes expuesta, podemos derivar dos problemas o posibles contradicciones con los enunciados de la regulación de la OIT respecto al establecimiento de salarios mínimos y lo establecido por nuestra carta fundamental.

Primeramente se podría sostener que el establecimiento de un salario mínimo a través de la ley importa un menoscabo o una cortapisa a la libertad de trabajo. Ello por cuanto el numeral de la CPR no pretende proteger al trabajador o al empleador, pretende protegerlos a ambos. Por un lado, protege al trabajador estableciéndose que no puede ser obligado a realizar labor alguna, que es de su entera elección decidir donde trabaja, lógicamente dentro de los parámetros que le permiten sus habilidades. Lo

anterior pareciera no tener sentido hoy en día, pero no es más que un resabio de la época de la esclavitud, en donde no existía la libertad que se garantiza en el enunciado anterior. Posteriormente, el mismo enunciado estudiado protege también al empleador pues bajo el lema “(...) *toda persona tiene derecho a la libre contratación (...)*” no se está si no dándole a cada empleador el derecho de contratar a quien le plazca.

Es decir, la CPR asegura tanto a empleador como trabajador la libertad de decidir contratar o no, lo que es conocido como la libertad de conclusión contractual.

Dicho lo anterior, pareciera ser que la regulación de un sueldo mínimo a través de la ley estaría yendo en contra de lo establecido en esta primera parte del inciso primero del artículo en estudio, toda vez que el sueldo mínimo vulnera efectivamente la libertad del empleador de poder contratar a quien le plazca según las negociaciones que él mismo pueda sostener con el potencial trabajador a contratar.

Pero si en la primera parte del numeral la cuestión es dudosa, pues se sostiene la libertad contractual pero no la libertad del contenido contractual o, libertad de configuración interna del contrato, la segunda parte de art. 19 n°16 inc. 1 es tremendamente clara a este respecto. “(...) *y a la libre*

elección del trabajo con una justa retribución(...)”. El análisis de esta parte de la norma tiene varias aristas.

Primero que nada debemos identificar quien es el sujeto protegido por la aseveración anterior. Teniendo en cuenta que la primera parte de la norma se refiere principalmente al empleador atendidas las realidades actuales, y que desde la letra “y” en adelante se comienza a hablar de la libre elección del trabajo del trabajador, debemos concluir que el sujeto protegido por la frase “con una justa retribución” no es otro que el mismo trabajador, habida cuenta de la expresión “con”. Si tenemos en cuenta que el sujeto protegido por la norma es el trabajador, pareciera ser a todas luces que la CPR está en perfecta armonía con lo dictado por la OIT a través, principalmente, de su convenio c131, el cual ha sido ratificado por Chile.

Sin embargo, a fin de introducir otros puntos de vista respecto al problema, podríamos aseverar que, si bien el sujeto protegido por la norma es efectivamente el trabajador, es necesario interpretarla de forma armónica con la primera parte del art. 19 n° 16 inc. 1 de la CPR.

De esta manera podríamos afirmar que regular la justa retribución de un trabajador a través de la ley importaría una vulneración a la libertad contractual del empleador. Entonces, la norma solo se reduciría a

establecer lo obvio, señalando la libertad de elección del trabajador de su trabajo y que su remuneración será considerada como “justa” en la medida que sea determinada por el mercado.

Algunos autores han sostenido que en escenarios de competencia perfecta, los salarios se determinan por la productividad marginal del trabajo; es decir, el valor del producto que el último trabajador puede proporcionar³².

Lamentablemente, las disímiles posiciones en las que se producen las negociaciones laborales, en particular cuando se trata de trabajadores “vulnerables” como los que pretende proteger la normativa de la OIT, el mercado no es el mejor juez para establecer la llamada “justa retribución”.

Lo anterior tomando en cuenta la gran disparidad de poder que existe entre el empleador y el trabajador, la necesidad imperiosa del trabajador de obtener un laburo para sustentar su vida y, muchas veces, la de su familia. Por lo demás, una interpretación tan restringida como la anterior solo es posible en la medida que no seamos capaces de diferenciar entre libertad de conclusión contractual y libre determinación interna del contrato.

³² BÖHM-BAWERK, EUGEN; op. Cit., Pp. 87-88

Böhm-Bawerk afirma que si bien en un mercado de competencia perfecta es la utilidad marginal del trabajo la que determina el precio de los salarios, no es menos cierto que un salario por debajo de lo que él considera “mínimo de subsistencia” no tiene posibilidad de perdurar en el tiempo³³.

Dicho lo anterior, podemos sacar las siguientes derivadas. Primero: que si bien en un mercado de competencia perfecta sería posible dejar la determinación de los salarios entregada enteramente al mercado, la posibilidad que se de competencia perfecta en el mercado laboral es ínfima. La disparidad de los poderes al momento de negociar, especialmente cuando se trata de los trabajadores a los cuales la norma del salario mínimo pretende defender, como así también la falta de acceso a la información hacen prácticamente imposible el escenario de la competencia perfecta. Segundo: el autor identifica perfectamente que si los salarios no alcanzan el nivel de “mínima subsistencia” ellos están destinados a subir.

Pues bien, si se le entregase al mercado la determinación de un mínimo de subsistencia, la cantidad de tiempo perdido en negociaciones, en gente cesante mientras los empleadores se dan cuenta que es necesario subir los sueldos sería impresionante.

³³ BÖHM-BAWERK, EUGEN; op. cit., Pp. 107-108

Si ya hoy contamos con un sin número de empleados, tanto públicos y privados que optan por la alternativa de la huelga para subir sus salarios, imagínense lo que sucedería si los empleados más desprovistos del mercado laboral tuviesen que hacer lo mismo. Parece más lógico, para evitar pérdidas de productividad y, además, considerando la extrema vulnerabilidad de estos trabajadores, que sea el Estado, a través de una ley de salarios mínimos, el que evite estos potenciales de huelga, que necesariamente importan un costo para el empleador pero, aún más alto, para el trabajador.

Ahora bien, tal y como lo aconseja OIT, la decisión de fijar por ley el salario mínimo y sus cifras debe ser tremendamente responsable.

Podemos extrapolar aquí una de las conclusiones del autor ya citado. Böhm-Bawerk sostiene que en aquellos casos en que los sindicatos fijan salarios demasiado altos, las alternativas del empresario son dos: despidos o quiebra³⁴. Pues bien, lo que Böhm-Bawerk dice de los sindicatos es perfectamente extrapolable a la regulación de salarios mínimos por parte del Estado pues, vistos económicamente, ambos se tratan de instrumentos

³⁴ Ibid, Pp. 115-122

externos a la tarea económica que vienen a fijar un precio, reemplazando la ley de oferta y demanda.

Nos damos cuenta que la Constitución no entra bajo ningún punto de vista en contradicción con el convenio c131 de la OIT sino que, teniendo en cuenta el art. 5 de la CPR, se le puede dar una interpretación armoniosa a ambas normas. Por una parte la constitución asegura tanto a empleador como a trabajador la libertad de contratar, cuestión que no entra en contradicción con el convenio c131. Pero, en cuanto a libre determinación interna del contrato, la misma CPR es la que tiene presente que muchas veces el mercado no es un ente efectivo para determinar una “justa retribución”. De lo contrario habría estado de más decirlo. Lo que la CPR busca con esta frase es precisamente darle acogida a lo planteado por el convenio c131 de la OIT y dar el puntapié inicial que le abra las puertas a la posibilidad de regular mediante una ley interna el salario mínimo en Chile, o como es conocido en nuestro Código del Trabajo, el ingreso mínimo mensual.

3.3) EL ARTÍCULO 42 a) DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

Es menester en esta parte del trabajo hacer una diferenciación entre lo que ocurría con esta norma antes y después de la reforma introducida por la ley 20.281 de 2008. La diferencia es de vital importancia pues vino a terminar con una herramienta de elusión de la normativa que regula el ingreso mínimo mensual por parte de los empleadores. Lo cierto es que en términos de ingresos inmediatos, puede que los efectos de esta modificación hayan incluso sido adversos para los trabajadores a corto plazo; pero, mediante esta modificación, se logró subsanar una laguna legal que, como efecto secundario de gran importancia, dejaba aún más vulnerable a los trabajadores en términos de protección social.

Antes de la modificación introducida por la ley 20.281, el artículo 42 letra a) rezaba lo siguiente: “*Constituyen remuneración, entre otras, las siguientes: a) sueldo, que es el estipendio fijo, en dinero, pagado por períodos iguales, determinado en el contrato, que recibe el trabajador por la prestación de sus servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 10*”. Como podemos observar, el artículo en observación no regulaba ni hacía mención al ingreso mínimo mensual. Dicha tarea quedaba reservada al artículo 44 del Código del Trabajo.

Por la forma en que estaban redactadas ambas normas, el empleador no estaba obligado a establecer por contrato que una persona ganará el ingreso mínimo mensual por su labor a través de sueldo. Bastaba con que, a fin del período pactado para su pago, sus ingresos mensuales equivaliesen al ingreso mínimo mensual vigente, daba lo mismo la forma en que estaba desglosado dicho ingreso.

De esta manera, muchas veces de común acuerdo, se pactaban bajísimos sueldos en los contratos de trabajo, dejando el resto del dinero necesario para llegar al ingreso mínimo sujeto a comisiones, gratificaciones, asignaciones y otros artilugios.

Así, el trabajador solo imponía en términos de sus beneficios de seguridad social por el sueldo pactado. Esto se traducía en que el trabajador gozaba de un menor descuento a la hora de percibir su ingreso mínimo mensual, pero, a la vez, quedaban profundamente vulneradas sus potenciales prestaciones de seguridad social.

Lo anterior cambió con la entrada en vigencia de la ley 20.281 en 2008. Con el objeto de evitar lo que estaba sucediendo, que, como afirmamos, muchas veces operaba en beneficio de empleador y trabajadores en el corto plazo, se modifica el art. 42 letra a) del Código del Trabajo.

Actualmente el artículo mencionado establece “*Constituye remuneración, entre otras, las siguientes: a) sueldo, o sueldo base, que es el estipendio obligatorio y fijo, en dinero, pagado por períodos iguales, determinados en el contrato, que recibe el trabajador por la prestación de sus servicios en una jornada ordinaria de trabajo, sin perjuicio de lo señalado en el inciso segundo del artículo 10. El sueldo, no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual. Se exceptúan de esta norma aquellos trabajadores exentos del cumplimiento de jornada. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 22, se presumirá que el trabajador está afecto a cumplimiento de jornada cuando debiere registrar por cualquier medio y en cualquier momento del día el ingreso o egreso a sus labores, o bien cuando el empleador efectuare descuentos por atrasos en que incurriere el trabajador. Asimismo, se presumirá que el trabajador está afecto a la jornada ordinaria, cuando el empleador, por intermedio de un superior jerárquico, ejerciere una supervisión o control funcional y directo sobre la forma y oportunidad en que se desarrollen las labores, entendiéndose que no existe tal funcionalidad cuando el trabajador sólo entrega resultados de sus gestiones y se reporta esporádicamente, especialmente en el caso de*

desarrollar sus labores en Regiones diferentes de la del domicilio del empleador”.

Es de gran relevancia para nosotros el cambio introducido a partir del primer punto hasta el segundo punto de la letra a). Mediante dicha introducción, se obligó a los empleadores a pagar, a título de sueldo, a lo menos el ingreso mínimo mensual a todo trabajador que no estuviese expresamente exceptuado por la norma. De esta manera se modifica la norma y se logra a proteger el sistema de prestaciones de seguridad social de los trabajadores, tal vez incluso contra su propia voluntad, habida consideración que esto disminuye el dinero efectivo con el cual podrán contar a fin de mes.

3.4) EL ARTÍCULO 44 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

Antes de la introducción de la ley 20.281, el artículo 44 era el encargado de regular el tema del ingreso mínimo mensual. Cabe señalar que, al igual que el artículo 42 letra a) el artículo 44 también fue modificado para que sus palabras dijieran relación con lo establecido en art. 42 a). De esta manera, antes de la modificación del año 2008, el artículo 44 hablaba

de ingreso mínimo, mientras que hoy habla de sueldo mínimo. Esto no viene sino que a reforzar la idea de que todo trabajador que labore jornada laboral completa debe recibir un sueldo no menor al ingreso mínimo mensual fijado cada año por ley.

Es trascendente tener en cuenta también que todos aquellos trabajadores que laburen jornadas parciales, deben gozar de un sueldo que, proporcionalmente a lo trabajado, no sea inferior de ingreso mínimo fijado por ley.

3.5) LA LEY PERIÓDICA DE REAJUSTE DE INGRESO MÍNIMO MENSUAL

Cada año desde 1990, salvo excepciones, se dicta una ley que contiene el ingreso mínimo que debe percibir cada trabajador que labore jornada laboral completa mayor de 18 años y menor de 65. Las excepciones a las que se hace referencia es que en algunos períodos se ha establecido en una ley el reajuste correspondiente para los siguientes dos años, como paso en 1998 y 2005.

Son varias las críticas que podemos esbozar en contra de la forma en que se determina el ingreso mínimo que tendrá vigencia en Chile. Sin embargo, la primera crítica que debemos señalar es que la legislación que regula el monto de ingreso mínimo mensual no se ha puesto a la par con los nuevos vocablos de los artículos 42 a) y 44 del Código del Trabajo, pues en estas leyes se continúa hablando de ingreso mínimo y no de sueldo mínimo.

En cuanto a la política adoptada por las autoridades que regulan el tema, podemos observar una falta de organicidad en la regulación del reajuste del ingreso mínimo en Chile³⁵.

Lo anterior por cuanto, si bien se observa que cada año el congreso, el ejecutivo y los actores sociales involucrados se enfrascan en la discusión relativa a cuál debe ser la variación del ingreso mínimo, no hay una norma orgánica que regule la materia. Basta con observar que ni siquiera es obligación que se discuta el tema a mediados de año, mucho menos que se promulgue una ley con efectos desde el primer día de julio de cada año que modifica el ingreso mínimo.

Pareciera ser que la discusión queda entregada enteramente a los actores sociales, no estando obligado el ejecutivo ni el congreso a modificar

³⁵MARINAKIS, ANDRÉS Y VELASCO, JUAN; op. Cit., Pp. 208

la norma año a año. Lo anterior me parece una cuestión no menor, no puede ser que un tema de tanta relevancia como el ingreso mínimo, el cual beneficia a un sinnúmero de trabajadores en las situaciones más vulnerables, sea entregado a la “memoria” de los actores sociales y políticos.

Además, dicha forma de proceder no se condice con lo establecido por la OIT. En el convenio c131, la OIT no solo ordena que se regule el tema de los sueldos mínimos año a año sino que, además, todo Estado Miembro que ratifique el convenio, como lo ha hecho Chile, debe establecer un sistema de salarios mínimos³⁶.

Siguiendo con la línea anterior, si nuestras autoridades han sido incapaces de establecer un sistema que determine por lo menos la periodicidad del ajuste del salario mínimo, mucho menos han sido capaces de cumplir con las demás directrices del convenio de la OIT. Ello en razón que nuestro país ha sido incapaz de elaborar una ley que regule en forma sistemática la determinación, ajuste, periodicidad y otros elementos importantes del ingreso mínimo. Tampoco hemos sido capaces de regular la forma en que cada uno de los actores sociales involucrados (asociaciones

³⁶ Arts. 1 y 4 convenio c131 OIT

de empresarios, la central unitaria de trabajadores, etc) se ve involucrado en la regulación del tema, reduciéndose su participación a reuniones informales con el ministro de hacienda por un lado, y a protestas y manifestaciones por otro.

4. CAPÍTULO IV: LA HISTORIA DE LAS LEYES DE REAJUSTE PERÍODO DEL INGRESO MÍNIMO MENSUAL, SUS MENSAJES Y DISCUSIONES EN EL CONGRESO

A través de los debates generados desde 1990 a la fecha en el Congreso Nacional, a propósito de los mensajes presidenciales enviados al mismo con objeto de reajustar el ingreso mínimo mensual, se han dado una serie de discusiones interesantes en relación a los factores a considerar, los errores del pasado que no pueden volver a repetirse y, a propósito de los años en que gobernaba el Presidente Piñera, es opinión de este autor la tremenda imprudencia e inconsecuencia con la que actuaron algunos sectores de la ex alianza política denominada como Concertación.

Además, se puede analizar, en el plano político, como a lo largo de estos años de democracia se han ido restando actores relevantes de la discusión planteada. Durante los primeros años de la década de los noventa, estaban incluidos dentro de la discusión con ejecutivo, es decir, antes de que se enviara el mensaje con el proyecto de ley al Congreso, diversas entidades del mundo empresarial, sectores académicos y

representantes de la Central Unitaria de Trabajadores³⁷. En primer lugar se produjo el retiro del sector empresarial representando por la Confederación de la Producción y el Comercio, argumentando que “(...) en general las empresas representadas en dicha corporación no pagan el salario mínimo (...)”³⁸. Luego se produciría un continuo vaivén de acuerdo y desacuerdos entre el Gobierno de turno y la Central Unitaria de Trabajadores, en donde se logró un acuerdo por última vez en 2008.

Así las cosas, desde un punto de vista técnico como factor constante que, a lo largo de los años, el ejecutivo se esmera en presentar un proyecto de modificación del ingreso mínimo mensual basado en criterios económicos objetivos, considerando como principales variables la inflación y el incremento en la productividad media del trabajo nacional. Distintos gobiernos han tratado de incluir variables diversas a la hora de definir el monto de reajuste, tales como la pobreza, factores de equidad, reajustes en el mes de enero y la tasa de desempleo. Ninguna de estas últimas variables ha tenido mucho asidero ni ha perdurado en el tiempo.

³⁷ Dando así cumplimiento a una de las normas fundamentales del convenio c131 de la OIT, el art. 4 inc. 2

³⁸ Historia de la ley 19.392 de 1995. Informe de las comisiones de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, relativo al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 1.587-13. Pp. 9 [en línea] <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=1587-13> [fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

En relación con las variables que se han mantenido estables para el ejecutivo a la hora de elaborar los proyectos de ley de salario mínimo, esto es, la inflación y la productividad media de los trabajadores, podemos sostener que ha habido cambios en cuanto a la determinación de la inflación; esto en razón que durante algunos períodos se tomó en cuenta la inflación esperada por parte del ejecutivo para realizar el ajuste correspondiente, mientras que en el último año se ha trabajado sobre la base de inflación pasada, tomando el Índice de Precios al Consumidor como referencia.

Pasamos ahora a destacar algunos pasajes relevantes que se han dado en el plano de las discusiones de los proyectos de ley en el Congreso, sea en sus comisiones de Hacienda y Trabajo y Previsión Social como en las discusiones en sala de los mismos.

4.1) PERÍODO PRESIDENCIAL DE DON PATRICIO AYLWIN (1990-1994)

Durante el primer mandato presidencial luego del retorno a la democracia, se destaca el hecho que fue posible alcanzar acuerdo con la

Central Unitaria de Trabajadores en torno al reajuste de ingreso mínimo mensual como también con el sector empresarial en varias ocasiones. A su vez, es tremendamente destacable que durante todo el mandato del presidente Aylwin se haya dado una discusión tripartita entre gobierno, los trabajadores y el empresariado antes de despachar el proyecto de ley a la Cámara de Diputados, sin importar si se lograba acuerdo o no, por lo menos había una discusión entre los tres actores.

Destaca el informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado que el reajuste al ingreso mínimo mensual sugerido por ejecutivo “cuenta con la aceptación de la CUT, la Confederación de la Producción del Comercio y la confederación Nacional de la pequeña industria y artesanado”³⁹. A su vez, se menciona que han sido dichos organismos quienes han “establecido criterios técnicos comunes para establecer el monto del ingreso mínimo, en particular la productividad, la situación del empleo y la inflación”⁴⁰. El tema de los criterios técnicos tomados en

³⁹ Historia de la ley 19.060 de 1991. Informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social, relativo al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 347-13. Pp. 2. [en línea]
<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=347-13>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

⁴⁰ Historia de la ley 19.060 de 1991. Informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social, relativo al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 347-13. Pp. 2. [en línea]

cuenta por el ejecutivo será algo destacado en el Congreso durante la administración del presidente Aylwin.

Es necesario también tomar en consideración la altura de miras que tuvieron las discusiones en sala y en las comisiones durante este tiempo dichos proyectos de ley. En general los debates en sala de dichos proyectos se limitaron a apoyar o no los mismos, pero siempre con argumentos de fondo, sin caer en populismos.

Durante este mandato presidencial, los ajustes al ingreso mínimo mensual se realizaron en base a la inflación esperada, y no a la pasada. La razón de ello era “(...)mantener el poder adquisitivo de esta remuneración”⁴¹.

En 1994 se deja de lograr acuerdo con la CUT porque el gobierno estimo que sus aspiraciones podrían traducirse en una afectación a la inflación y el desempleo. Es en este año que el gobierno introduce un nuevo factor a la fórmula de cálculo del reajuste de ingreso mínimo mensual, denominado “factor de equidad” el cual, luego de aplicar los

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=347-13>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014

⁴¹ Historia de la ley 19.142 de 1992. Informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social, relativo al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 681-13. Pp. 3 [en línea]

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=681-13>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

factores tradicionales de la inflación y aumento de la productividad media venía a incrementar en algunos puntos porcentuales más el ajuste al ingreso mínimo mensual, tomando en cuenta que el convenio C131 de la OIT no solo considera los factores macroeconómicos para la determinación del ingreso mínimo mensual sino también la necesidad de los trabajadores y sus familias.

4.2) PERÍODO PRESIDENCIAL DE DON EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (1994-2000):

El mandato del presidente Frei se va a destacar por variadas razones en este tema, algunas más afortunadas que otras. Por una parte, se introduce la idea de legislar a propósito de un mecanismo automático de ajuste de carácter plurianual por parte del ejecutivo⁴²; se continúa con el legado del gobierno anterior de tomar en cuenta la inflación y el aumento en la productividad media del trabajo como principales variables para la determinación del ajuste de ingreso mínimo mensual; se logran integrar

⁴² Historia de la ley 19.457 de 1996. Informe de la comisión de Hacienda respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 1.852-05. Pp. 2 [en línea] <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=1852-05>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

nuevos actores a las discusiones previas con el ejecutivo en torno al proyecto de ley (a saber: Central Unitaria de Trabajadores; Confederación del Comercio Detallista de Chile; Confederación de la Pequeña Industria y Artesanado; Asociación de Exportadores Manufactureros; Banco Central de Chile; académicos de los departamentos de economía de la Universidad de Chile y Católica; académicos del Instituto libertad y Desarrollo; académicos de la Corporación de Investigación y Estudios Económicos para Latinoamérica y; académicos del Programa de Economía para el Trabajo⁴³). Como contraparte, dentro de las nefastas decisiones tomadas por el gobierno del presidente Frei durante su mandato en esta materia podemos destacar la resolución de enviar un proyecto de reajuste de ingreso mínimo mensual de carácter trianual demasiado rígido en medio de una crisis mundial que golpearía fuertemente a Chile (crisis Asiática).

En 1997 el nuevo organismo técnico antes mencionado le expresa al ejecutivo la necesidad de ponderar el ingreso mínimo mensual como un salario “(...) de primera contratación, (...) y no fundado en el [costo] de una

⁴³ Historia de la ley 19.502 de 1997. Informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.052-05. Pp. 2 [en línea] <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2025.05>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

canasta familiar de subsistencia”⁴⁴. A su vez, es el mismo ejecutivo quien hace hincapié en la necesidad de no considerar el ingreso mínimo mensual como una de las herramientas para combatir la desigualdad⁴⁵.

Atendido lo sostenido en 1997, parece bastante extraño la intención del ejecutivo en su mensaje de 1998, por medio del cual el reajuste de ingreso mínimo mensual introducido a la Cámara de Diputados buscó, exitosamente, establecer reajustes desmesuradamente altos y, por si fuera poco, a través de un sistema trianual rígido y preestablecido sin considerar los posibles vaivenes de la economía. Todo lo anterior basándose en la necesidad de estabilidad y otorgar seguridad al desarrollo de las relaciones laborales⁴⁶.

Se destacó por parte del senador Prat en la comisión de Hacienda del senado los peligros que revestía el establecer un mecanismo trianual

⁴⁴ Historia de la ley 19.502 de 1997. Informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.052-05. Pp. 8 [en línea]
<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2025.05>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

⁴⁵ Historia de la ley 19.502 de 1997. Informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.052-05. Pp. 8 [en línea]
<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2025.05>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

⁴⁶ Historia de la ley 19.564 de 1998. Informe de las comisiones de hacienda y de Trabajo y Previsión Social respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.167-13. Pp. 3. [en línea]
<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2167-13>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

anticipado de reajuste: “(...) la economía del país se puede ver afectada a situaciones que pudieran crear problemas de paralización (...), por lo que sería preferible negociar las condiciones laborales de acuerdo a la realidad de cada momento.”⁴⁷. A su vez, el senador Novoa también destaca la posibilidad de que esta iniciativa genere desempleo⁴⁸.

Demás esta recalcar, tal como lo señala el gráfico número 2 que las premoniciones de los senadores antes destacados fueron correctas. La nefasta idea de legislar un ajuste trianual rígido fue una de las causales que elevó la cesantía del país a números superiores a los dos dígitos, la cual tardó prácticamente una década en recuperarse.

4.3) PERÍODO PRESIDENCIAL DE DON RICARDO LAGOS (2000-2006):

⁴⁷ Historia de la ley 19.564 de 1998. Informe de las comisiones de hacienda y de Trabajo y Previsión Social respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.167-13. Pp. 3. [en línea]

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2167-13>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

⁴⁸ Historia de la ley 19.564 de 1998. Informe de las comisiones de hacienda y de Trabajo y Previsión Social respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.167-13. Pp. 3. [en línea]

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2167-13>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

El año 2001 marca el hito del retorno de la discusión del reajuste del ingreso mínimo mensual al país, luego del proyecto trianual aprobado en 1998 despachado por la administración del presidente Frei. Dicho proyecto trianual se caracterizó por ser tremendamente ambicioso, planteando reajustes nominales de ingreso mínimo mensual superior a dos dígitos durante cada uno de los años de su vigencia, en forma rígida y preestablecida. Las consecuencias para el empleo fueron nefastas, pues la tasa de cesantía se disparó durante el período de 1998-2000 a tasas que superaron las dos cifras porcentuales. Lógicamente no puede vincularse dicho aumento en la cesantía exclusivamente a la irresponsable gestión de la administración del presidente Frei a la hora de plantear un reajuste rígido y predeterminado, por un período de tres años, especialmente si tenemos en cuenta que esto coincidió con la crisis asiática, la cual afectó profundamente el país. Sin embargo, no podemos obviar que algunos senadores que participaron en las comisiones mixtas de Hacienda y Trabajo y Previsión Social advirtieron las posibles desgracias que podían ocurrir con un plan tan rígido que no tuviera en cuenta los vaivenes de la economía tanto mundial como nacional.

Atendido lo anterior, el primer proyecto de ley enviado al Congreso Nacional por la administración del presidente Lagos tuvo que hacerse cargo de los errores de la administración pasada y hacer frente a una alta tasa de cesantía en el país. Dentro de las cuestiones que el Ministro de Hacienda informa en relación al proyecto enviado por el ejecutivo, encontramos “(...)la incertidumbre y las numerosas señales negativas (...) del entorno económico internacional”⁴⁹. Destaca a su vez el hecho que no se ha podido realizar un ajuste mayor al ingreso mínimo para este período debido a que, atendidas las señales económicas, un reajuste mayor podría afectar, de alguna u otra manera, el empleo⁵⁰.

La primera discusión en la cámara de diputados respecto al reajuste del ingreso mínimo mensual de la administración del presidente Lagos, se caracterizó por haber voluntad por parte de las dos principales alianzas políticas en aprobar dicho reajuste, ambas atacando eso si lo pobre del

⁴⁹ Historia de la ley 19.729 de 2001. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.702-13. Pp. 42 [en línea] <<http://www.camara.cl/dataprovider/descargadocumentopdf.aspx?legislatura=343&sesion=61&formato=pdf>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

⁵⁰ Historia de la ley 19.729 de 2001. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.702-13. Pp. 42 [en línea] <<http://www.camara.cl/dataprovider/descargadocumentopdf.aspx?legislatura=343&sesion=61&formato=pdf>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

reajuste, pero que, atendidas las inquietudes planteadas por el ejecutivo votarían a favor del reajuste planteado en el mensaje presidencial.

En los años 2002, 2003 y 2004, la discusión del reajuste del ingreso mínimo mensual se caracteriza por su baja calidad técnica, tanto desde el punto de vista del ejecutivo como en el congreso, con independencia de ambas bancadas. Se han abandonado, tanto en el mensaje como en la discusión parlamentaria, el análisis de la inflación, mencionada sólo someramente, y se ha dejado totalmente de lado la consideración del aumento de la productividad media de los trabajadores. Desconocemos si este criterio ha sido abandonado tan solo a la hora de la discusión o si el ejecutivo, derechamente, ha adoptado otros criterios para ponderar la variable de producción, como podría ser, la variación del producto interno bruto, la cual si es mencionada varias veces en las discusiones parlamentarias y en los mensajes de los años señalados.

En 2005 el ejecutivo ingresa un proyecto de ley de reajuste del ingreso mínimo mensual de carácter bi anual, estableciendo de forma anticipada y rígida el reajuste correspondiente al año 2006. Los argumentos esgrimidos por parte del ejecutivo para este cambio son que el país ha

aumentado tanto el volumen de sus exportaciones como el precio de las mismas y el crecimiento del empleo⁵¹.

A su vez, el Ministro de Hacienda destaca que las variables consideradas por el gobierno para presentar el reajuste son la inflación y la productividad del país. Queremos detenernos en destacar que ha sido la productividad del país, y no el aumento en la productividad media de los trabajadores, el factor económico a considerar dentro de la ecuación de cálculo del reajuste del ingreso mínimo mensual para los años 2005 y 2006.

4.4) PRIMER PERÍODO PRESIDENCIAL DE DOÑA MICHELLE BACHELET (2006-2010):

Al tomar el mando de la nación, la administración de la presidente Bachelet venía con ajuste amarrado por la administración anterior a partir del proyecto bianual aprobado en el congreso en 2005.

Queremos destacar que en el primer proyecto de ley enviado por la administración de la presidente Bachelet se aprobó un reajuste del ingreso

⁵¹ Historia de la ley 20.039 de 2005. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 3.899-05. Pp. 10 [en línea] <<http://www.leychile.cl/navegar?idNorma=239630&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

mínimo mensual a contar de julio de 2007, el cual sería reajustado automática en enero de 2008 a partir de una fórmula variable que tomaba en cuenta el Producto Interno Bruto acumulado entre el cuarto trimestre de 2005 y el tercer trimestre de 2006. Por primera y única vez desde 1990 se pudo aprobar la idea de una fórmula de reajuste automática del ingreso mínimo mensual, por escasa duración que haya tenido.

Sin embargo, considerando el carácter cíclico del mercado laboral chileno y, particularmente, el de las industrias que inciden en dichos ciclos⁵², consideramos que los factores tomados en cuenta por la ley para implementar el reajuste automático en el mes de enero podrían ser más adecuados. Por ejemplo, se podría tomar en cuenta la balanza de exportaciones del sector agrícola.

En 2008 se esbozan críticas a partir que el reajuste del año anterior, a pesar de la fórmula de reajuste para enero de 2007, no fueron de la mano con las expectativas del Índice de Precios al Consumidor, el cual tuvo un incremento mayor al esperado. En vista de lo anterior, el diputado Aedo estima que el reajuste para el año 2008 debería hacerse cargo de dicho desfase y que, por lo tanto, el reajuste para 2008 no solo debería considerar

⁵² Ver capítulo 5, pp. 91

la variación esperada del IPC para el año venidero sino el delta producido entre la variación esperada y la real que se produjo en el período anterior (2007-2008).

Ya para 2009 se comienzan a sentir fuertemente los efectos de la crisis económica en Estados Unidos, tanto así que se menciona el hecho que por primera vez desde la segunda guerra mundial el Producto Interno Bruto se contraerá y que se espera por parte del banco Mundial una inflación a nivel mundial muy baja⁵³.

El ejecutivo plantea un incremento austero, que se traduciría un incremento real de tan sólo 0,9%, tomando en cuenta que se espera una inflación de 1,6%. Lo anterior va en línea con las recomendaciones realizadas por la OIT para países de Latinoamérica para enfrentar la crisis, en el sentido de no incrementar los salarios más allá de la medida necesaria para mantener el poder adquisitivo⁵⁴. Por su parte el Ministro de Hacienda

⁵³ Historia de la ley 20.359 de 2009. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 6.568-05. Pp. 78 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1003770&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

⁵⁴ Historia de la ley 20.359 de 2009. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 6.568-05. Pp. 78 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1003770&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

se preocupa de señalar que el desempleo va en aumento luego de la crisis⁵⁵. Por acuerdos políticos, el ejecutivo realiza indicaciones al proyecto de ley, incrementando el aumento en \$6.000 pesos, alejándose considerablemente de las recomendaciones realizadas por la OIT.

4.5) PERÍODO PRESIDENCIAL DE DON SEBASTIÁN PIÑERA (2010-2014):

El primer mensaje presidencial de la administración del presidente Piñera toma en cuenta la crisis económica mundial que viene arrastrándose, además de los nefastos efectos del terremoto de principios de 2010. Se destaca además el hecho que el gobierno creó en abril la Comisión Asesora Laboral y de salario Mínimo, la cual ha indicado como factores determinantes a tener en cuenta a la hora de calcular el reajuste del ingreso mínimo: 1) la inflación; 2) la productividad media; 3) el empleo y; 4) la pobreza⁵⁶.

⁵⁵ Historia de la ley 20.359 de 2009. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 6.568-05. Pp. 78 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1003770&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

⁵⁶ Historia de la ley 20.499 de 2010. Informe de la comisión de Hacienda respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 6.938-13. Pp.

El Ministro de Hacienda destaca además que se ha logrado llegar a acuerdo con la CUT en torno a construir una “comisión asesora técnica”, incluyendo a empresarios y académicos. Señala claramente además la gran disparidad que ha habido en el último tiempo entre el incremento del ingreso mínimo mensual y el incremento de la productividad media de los trabajadores, siendo el aumento del primero mucho mayor al del segundo⁵⁷.

En razón de todo lo expuesto, la comisión asesora ya mencionada recomendó un incremento nominal del ingreso mínimo mensual austero de tan solo 3 puntos porcentuales. Sin embargo el ejecutivo ingresa en su proyecto de ley un incremento de 4,2% nominales, bastante por encima de las recomendaciones de la comisión⁵⁸. El senador Lagos quiere saber el por qué se ha decidido incrementar el reajuste por encima de lo recomendado por la comisión asesora. A su vez destaca el error de basar el reajuste en la inflación pasada y no en la esperada. A este respecto, debemos recalcar que por primera vez desde 1990 el reajuste del ingreso mínimo mensual toma

52 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014975&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

⁵⁷ Historia de la ley 20.499 de 2010. Informe de la comisión de Hacienda respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 6.938-13. Pp. 55 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014975&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

⁵⁸ Historia de la ley 20.499 de 2010. Informe de la comisión de Hacienda respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 6.938-13. Pp. 60 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014975&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

como variable para medir la inflación la pasada y no la esperada. Esto será una tónica durante todo el gobierno del presidente Piñera.

Debido a que el Senado rechazó el reajuste planteado por el ejecutivo en 2011, por considerarlo muy bajo, fue necesario la constitución de una comisión mixta en el Senado. Como motivos para lograr un mayor incremento en el reajuste del ingreso mínimo mensual se hace hincapié en las buenas cifras de crecimiento del país, el aumento de la inflación y la disminución del desempleo⁵⁹.

Por su parte, la comisión asesora presidencial constituida en 2010 para estos efectos sostiene que el ingreso mínimo mensual actual es tan alto, que sus reajustes tienen un gran potencial de impactar negativamente la economía. Propone la comisión una “regla de reajuste automática” basada en la inflación pasada, el aumento de la productividad media de los trabajadores y una cláusula de escape si la cesantía presenta cifras superiores a los dos dígitos.

En general se caracterizará la discusión del reajuste del ingreso mínimo mensual durante la administración del presidente Piñera de

⁵⁹ Historia de la ley 20.524 de 2011. Informe de la comisión de Hacienda respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 7.737-05. Pp. 15. [en línea]< <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1027680&idParte=0> >[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

contener criterios técnicos muy fundamentados en sus mensajes y en lo planteado por el Ministro de Hacienda en el Congreso. Se caracterizará también por un continuo rechazo por parte de los parlamentarios de oposición a las propuestas del ejecutivo, exigiendo reajustes superiores incluso a cualquier reajuste histórico desde 1990 a la fecha, planteando como argumentos a favor elementos que no tienen ninguna incidencia en la determinación ni absorción de los costos del incremento al ingreso mínimo mensual como por ejemplo: el ingreso mínimo ayudará a combatir la brecha de desigualdad⁶⁰; el aumento de los ingresos fiscales producto de la reforma tributaria⁶¹ y; el aumento de los ingresos fiscales producto del buen desempeño del cobre a nivel mundial⁶². Demás esta destacar que poco tienen que ver los argumentos presentados por los parlamentarios de oposición en el reajuste del ingreso mínimo mensual, toda vez que los ajustes de este son soportados por el sector privado.

⁶⁰ Historia de la ley 20.524 de 2011. Informe de la comisión de Hacienda respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 7.737-05. Pp. 39. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1027680&idParte=0>> [fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

⁶¹ Historia de la ley 20.614 de 2012. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 8.387-05. Pp. 149 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=10422016&idParte=0>> [fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

⁶² Historia de la ley 20.614 de 2012. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 8.387-05. Pp. 149 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=10422016&idParte=0>> [fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

Se destaca, positivamente el planteamiento realizado por algunos parlamentarios de la oposición de considerar el IPC de los pobres por sobre el IPC real para la determinación del cálculo de reajuste. Lo anterior en razón a que los productos contenidos en el IPC general tienen, considerados en su totalidad, una variación de precios menor que los productos de primera necesidad que son precisamente los consumidos por los trabajadores menos preparados que perciben el salario mínimo, como por ejemplo, alimentos y locomoción.

El considerar el denominado “IPC de los pobres” en vez del IPC general contribuye a que no se deteriore el poder adquisitivo del salario mínimo ante las fuertes fluctuaciones que han tenido los principales productos que consumen las familias de menores ingresos. Lo anterior, si bien ha sido planteado como una inquietud, no ha sido discutido técnicamente con mira de alturas, como para considerar los potenciales efectos, positivos y negativos, que podría acarrear para el mercado laboral elaborar el reajuste del ingreso mínimo mensual a partir del IPC de los pobres en vez del IPC general.

Podemos añadir además que dicha consideración respeta el espíritu del art. 3 letra a) del convenio 131 de la OIT.

Finalmente llegamos al último reajuste introducido por la administración del presidente Piñera en 2013. Este año se caracterizó, una vez más, por un constante rechazo de la cifra inicial propuesta por el gobierno como reajuste, llegando a la necesidad de la formación de una comisión mixta. Destacamos que dentro del ámbito de discusión del reajuste para el período 2013-2014, el diputado Lorenzini le pidió en marzo de 2013 al Ministro de Hacienda la elaboración de un proyecto de ley que reajustará el ingreso mínimo mensual durante todo un período presidencial y permitiera llegar a los \$250.000⁶³. Sin embargo, la intención no llegó a buen puerto. Cabe recordar que para la discusión de reajuste para el período 2012-2013 el ejecutivo introdujo dentro de un oficio al mensaje original, la posibilidad de establecer una fórmula de reajuste automático, tomando en cuenta la variación del IPC general entre mayo de 2012 y mayo de 2013. En caso que el crecimiento del PIB nacional fuera superior a 5%, se incrementaría la cifra arrojada por el IPC para el reajuste en un 3%; en caso que el crecimiento del PIB fuera entre un 4% y un 5%, el incremento al porcentaje de variación del IPC sería de 2%; y, en caso de que el

⁶³ Historia de la ley 20.698 de 2013. Discusión en sala sobre el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 9.037-05. Pp. 32 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053752&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

crecimiento del país fuera inferior a 4%, sería necesario legislar al respecto. Dicha intención, que materializaba por primera vez la idea de establecer una forma automática de reajuste del salario mínimo, no fue aprobada por el congreso.

Consideramos que las ambiciones del diputado Lorenzini, si bien puedan considerarse muy loables desde el punto de vista social, tienen una potencialidad de daño tremendo al mercado laboral tomando en cuenta los vaivenes de la economía. Establecer, como lo plantea el diputado Lorenzini, una hoja de ruta que tenga una duración de todo un período presidencial (4 años) para el reajuste del ingreso mínimo mensual con un método rígido y anticipado es, reitero, tremendamente peligroso. Asimismo, no comparto la fórmula de reajuste automático presentada por el gobierno en 2012. Si bien considero que es un paso hacia adelante en la discusión de dicha materia, estimo que las variables a considerar por el gobierno no son las óptimas como para establecer un reajuste automático del ingreso mínimo mensual.

Es mi opinión que dicha fórmula de reajuste debería tomar en cuenta la variación del IPC de los pobres, si no como única variable determinante de la inflación, por lo menos debería estar dentro de la ecuación. A su vez,

me parece mucho más adecuado que el cálculo de la inflación, sea a partir del IPC general o del IPC de los pobres o a partir de una proposición ecléctica debería basarse en la inflación esperada y no en la pasada, a fin de mantener el poder adquisitivo del ingreso mínimo mensual.

La variable que aporta la posibilidad de incrementar el poder adquisitivo (y no mantenerlo) es la de la productividad. Aquí también difiero con la intención del gobierno de incrementar el reajuste nominal al ingreso mínimo mensual dependiendo del PIB nacional. Estimo que sería mucho más adecuado y ajustado a la realidad que la variable a considerar aquí sea el aumento de la productividad media de los trabajadores y, si fuera posible, considerar el aumento de la productividad media de los trabajadores que ganan entre 1 y 1,5 ingresos mínimos mensuales.

Tomando en cuenta estas dos variables (IPC de los pobres esperado y productividad media de los trabajadores que ganan entre 1 y 1,5 ingresos mínimos mensuales) los reajustes al ingreso mínimo mensual tenderán a mantener su poder adquisitivo, y la potencialidad de aumento real de dicho ingreso dependerá de la capacidad productiva de dichos trabajadores, lo cual obviamente significará que habrá una simbiosis entre el aumento de

sus ingresos con los ingresos que ellos mismos generan en las empresas donde desempeñan sus labores.

5. CAPÍTULO V: CIFRAS

El análisis del presente trabajo, el cual se centra específicamente en comparar el efecto que tiene la variación en el ingreso mínimo mensual sobre la tasa de desempleo del país, se circunscribirá desde 1990, año del retorno a la democracia, hasta el 2013. La razón para no ahondar en los años anteriores, son el hecho que en la década de los ochenta Chile vivió una de las mayores crisis económicas de la historia, en donde la cantidad de variables que afectaban la economía eran demasiadas como para poder hacer un estudio serio sobre el efecto del aumento de los salarios mínimos sobre la tasa de empleo.

Si bien es cierto que nunca se podrá estudiar el factor que se pretende como única variable, parece lógico partir el análisis tomando en cuenta períodos de estabilidad económica del país, como lo fue la primera mitad de la década de los noventa, para luego poder hacer el análisis cuando el país pasaba por épocas de crisis, como la crisis asiática a fines de los noventa.

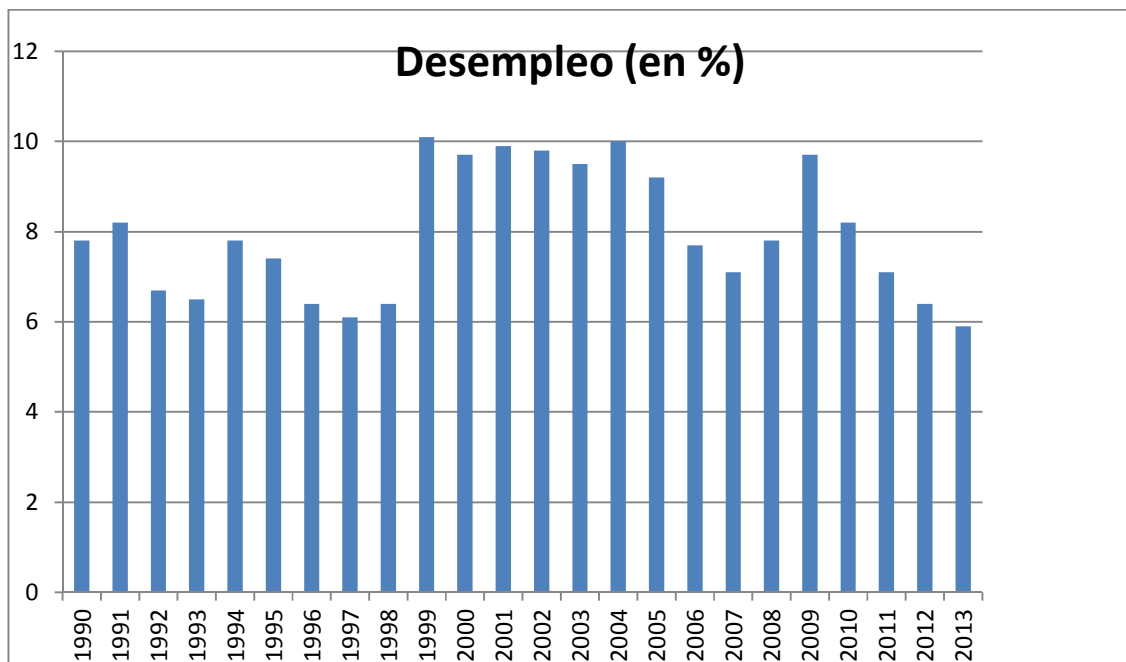
Para ello se tomará en cuenta la fecha de promulgación y vigencia de la nueva ley que establece el ingreso mínimo, sea que esta tenga carácter

anual, bianual o trianual, y ver si se producen o no cambios en los meses inmediatos en la tasa de empleo del país.

A su vez, se tendrán presente y se destacarán aquellos períodos de inestabilidad económica del país que puedan influenciar sobre las cifras señaladas, el hecho que haya en nuestro país una mano de obra estacional, representada principalmente por los trabajadores del sector agrícola.

Pasamos entonces a hacer el análisis de las cifras antes señaladas en forma anual, para luego ir acotando el tema y ver si efectivamente afecta la tasa de empleo nacional el incremento del ingreso mínimo de la forma que está planteado actualmente en nuestra legislación.

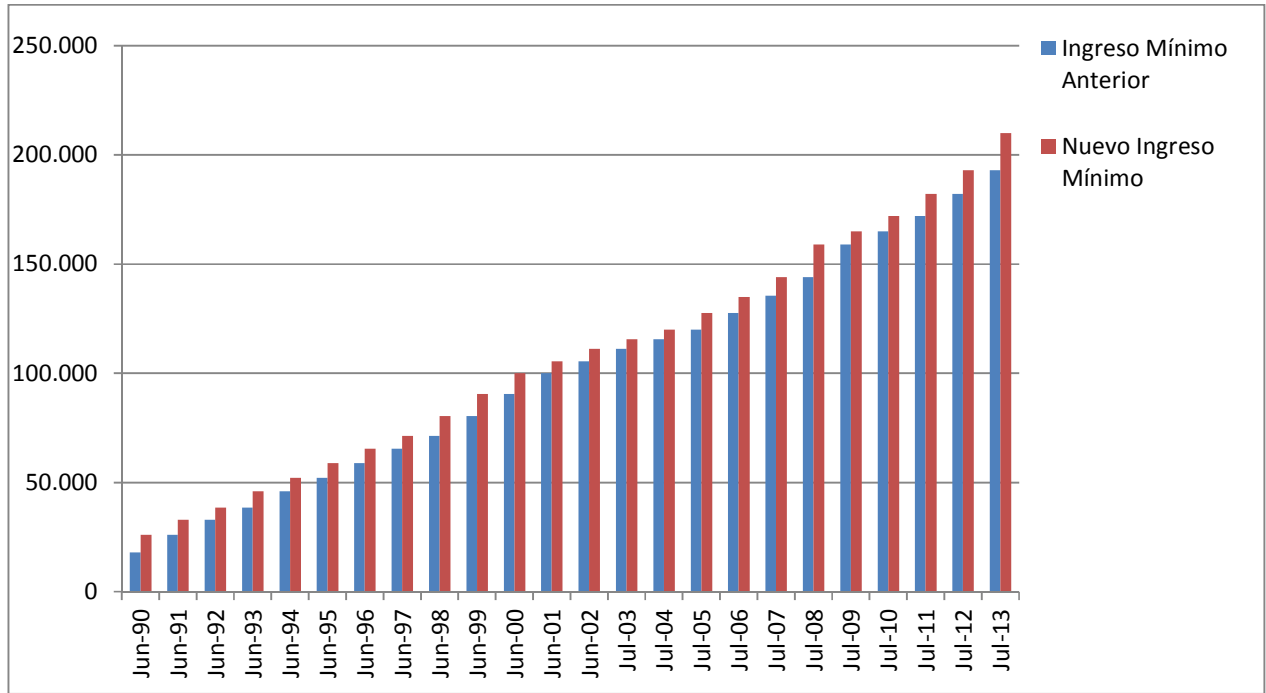
Gráfico n°2: Tasa de desempleo anual en Chile, 1990-2013



(Fuente: Cepal)

Como contraparte a las cifras de desempleo, el siguiente gráfico muestra la evolución del ingreso mínimo fijado por ley desde 1990 al presente, tomando en cuenta la entrada en vigencia de la ley modificadora.

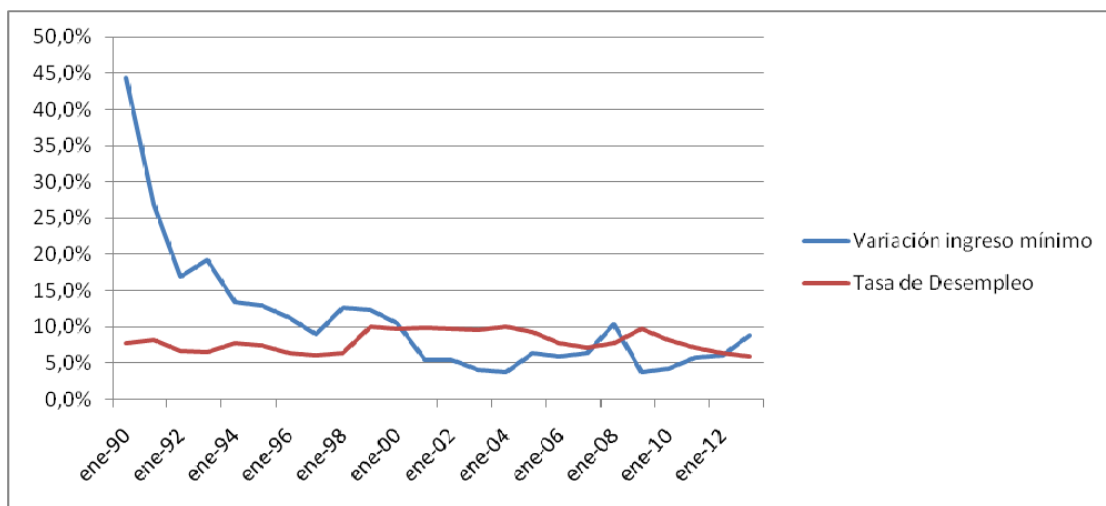
Gráfico n°3: Evolución del ingreso mínimo mensual en Chile, 1990-2013



(Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional)

Ahora bien, para poder comparar estas dos cifras, es necesario traspasar estos valores a variaciones porcentuales año a año. De esta manera, podremos comparar de que forma un incremento nominal en el ingreso mínimo mensual ha afectado o no la empleabilidad. Así las cosas, podremos ver de que manera se comporta la empleabilidad del país cada vez que se ve afectado el ingreso mínimo.

Gráfico n°4: Variación del ingreso mínimo mensual y desempleo en porcentajes en Chile, 1990-2013



(Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas)

Como podemos apreciar a simple vista, no se puede desprender un patrón de comportamiento respecto a la variación que sufre el ingreso mínimo mensual cada año y su efecto sobre la tasa de desempleo en el país. Podríamos decir que, por lo menos analizando los efectos del incremento en los salarios mínimos a grueso modo, su variación no afecta la tasa de desempleo del país.

Para hacer las cifras aún más comparables para el lector, se adjunta la siguiente tabla, en la cual se analiza la variación porcentual sufrida por el ingreso mínimo y la tasa de desempleo del año en el país.

Tabla n°1: Variación nominal del ingreso mínimo mensual y tasa de desempleo en Chile, 1990-2013

Período	Variación ingreso mínimo	Tasa de Desempleo
jun-90	44,4%	7,80%
jun-91	26,9%	8,20%
jun-92	17,0%	6,70%
jun-93	19,2%	6,50%
jun-94	13,4%	7,80%
jun-95	12,9%	7,40%
jun-96	11,2%	6,40%
jun-97	9,0%	6,10%
jun-98	12,7%	6,40%
jun-99	12,4%	10,10%
jun-00	10,5%	9,70%
jun-01	5,5%	9,90%
jun-02	5,4%	9,80%

jul-03	4,0%	9,50%
jul-04	3,8%	10%
jul-05	6,3%	9,20%
jul-06	5,9%	7,70%
jul-07	6,3%	7,10%
jul-08	10,4%	7,80%
jul-09	3,8%	9,70%
jul-10	4,2%	8,20%
jul-11	5,8%	7,10%
jul-12	6,0%	6,40%
jul-13	8,8%	5,90%

(Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas)

En la tabla número 1 podemos confirmar lo que veníamos sosteniendo luego del gráfico 4. No hay una relación directa entre la variación del ingreso mínimo y la tasa de desempleo del país. Tanto es así que en aquel año en que la variación porcentual del ingreso mínimo fue menor, es decir en julio de 2004, podemos observar una de las tasas de desempleo más altas, del 10%. Lo anterior quiere decir que por lo menos en el análisis macro, las decisiones sobre reajuste del ingreso mínimo se han

tomado de forma bastante responsable, tomando en cuenta las circunstancias de la economía nacional e internacional, salvo algunas excepciones.

Cuando se ingresaba en el período de la conocida “crisis asiática”, se produjo un vuelco bastante abrupto en la tasa de desempleo en el país. Desde el año 1994 hasta el año 1997, la tasa de desempleo venía bajando considerablemente, situándose en 1997 en un 6,1%, cifra solo superada en el período analizado en el 2013.

Sin embargo, la recesión de las economías asiáticas, en aquel tiempo y aún hoy principales importadores de cobre del mundo, afectó tremendamente a Chile, y por consiguiente, la tasa de desempleo. Lamentablemente podemos observar que el gobierno de turno de todas formas siguió aumentando el ingreso mínimo en forma desmedida, con cifras que rondaban el 10 y el 12% de reajuste entre los años 1998 y 2000⁶⁴, a través de una ley rígida y con reajustes preestablecidos de carácter trianual⁶⁵.

⁶⁴ No cometió el mismo error Grecia al entrar en la presente crisis. Sin embargo, un pobre manejo anterior de las políticas de sueldo mínimo le significaron a los griegos que dependían del salario mínimo, ver disminuidos sus ingresos casi en un 15% entre 2010 y 2011. (Fuente: Global Wage Report 2012/2013. Ginebra. OIT. Pp.16)

⁶⁵ Ver capítulo 4, apartado 4.2., pp. 63

No fue diferente el escenario de la crisis económica de Estados Unidos del año 2008. Una variación demasiado abrupta en el ingreso mínimo revirtió, junto a otros factores, la tendencia a la baja de la tasa de desempleo que se venía registrando desde el año 2004. Ya para ese año la tasa de desempleo se vio afectada en un 0,7% y al año siguiente en casi dos puntos porcentuales. Cabe señalar, claro está, que no podemos atribuirle este aumento en la tasa de desempleo exclusivamente a una mala decisión en torno al reajuste del ingreso mínimo.

Debemos tener presente que en el período señalado (2008) Estados Unidos, uno de los principales importadores de materias primas chilenas, ingresaba en la famosa crisis Sub-Prime, lo que lógicamente se convierte en un factor de mucho mayor incidencia en la tasa de desempleo que el aumento del ingreso mínimo. Atendido lo anterior, al año siguiente se optó por uno de los reajustes de salario mínimo más escuetos del período analizado, de un 3,8%, pudiendo observarse una disminución de uno y medio puntos porcentuales para el siguiente período en la tasa de desempleo.

Podemos concluir entonces que no existe relación directa entre la variación del ingreso mínimo y la tasa de desempleo en el país cuando

esta es manejada de forma responsable y teniendo en cuenta las circunstancias tanto nacionales como internacionales.

Sin embargo, cuando se producen períodos de crisis económica, pareciera ser que un análisis poco responsable a la hora de tomar la decisión de incrementar el ingreso mínimo podría afectar de forma más seria el desempleo. Así, observamos que en aquellos períodos de crisis internacional, los gobiernos de turno tienen mucho que decir respecto a cómo reaccionará la capacidad de proporcionar empleo del país durante los momentos de crisis.

Durante la crisis asiática de 1998 podemos observar que las decisiones no fueron acertadas, manteniéndose la tasa de reajuste del salario mínimo en torno al 10 y 12 % entre los años 1998 y 2000, en gran parte a la ley de reajuste trianual ya mencionada, sosteniéndose la cesantía en torno al 9,5 y 10 %. Diferente fue la reacción ante la crisis económica sub-prime de 2008, en donde se disminuyó el incremento del ingreso mínimo de un 10% en el período anterior a un 3,8% en el período siguiente a la crisis.

Si bien no podemos señalar que esta fuerte disminución en el porcentaje del reajuste del ingreso mínimo haya sido la única causal de la inmediata disminución de la tasa de desempleo, tampoco podemos excluir

esta sabia decisión como una de las medidas que permitió paliar de pronta forma una cesantía que volvía a elevarse por sobre los 9 puntos porcentuales. Observamos que las decisiones tomadas en torno al reajuste del ingreso mínimo para las crisis de 1998 y 2008 fueron diametralmente opuestas, como también los resultados sobre la tasa de desempleo nacional.

Pasando a una etapa de análisis más detallado, cabe la siguiente duda. Si bien las cifras antes mostradas nos permiten llegar a la conclusión que en épocas de estabilidad económica los reajustes del ingreso mínimo no afectan la tasa de desempleo del período siguiente, debemos tener presente que las cifras de desempleo proporcionadas en este trabajo, las cuales provienen de la Cepal, analizan la tasa de desempleo en un período calendario de enero a diciembre. Teniendo en cuenta que la ley de reajuste del salario mínimo es promulgada y entra en vigencia a mitad de año (en junio entre 1990 y 2003 y en julio de 2004 en adelante) corresponde analizar ahora los efectos en la tasa de desempleo en el corto plazo luego de la entrada en vigencia de dicha ley.

Para lo anterior tomaremos en cuenta los trimestres móviles mayo-junio- julio y julio-agosto-septiembre para el período entre 1990 y 2003 y los trimestres móviles junio-julio-agosto y agosto-septiembre-octubre para

el período entre 2004 y 2013, habida atención del cambio de fecha en la promulgación y entrada en vigencia de la ley de reajuste del ingreso mínimo.

Tabla n°2: Variación entre tasa de desempleo y reajuste del ingreso mínimo mensual según trimestre móvil

Período	Tasa des.	Período	Tasa des.	Variación I.M.	Variación des.
may-jun-jul 1990	8,5	jul-ago-sep 1990	8,3	44,4	-0,2
may-jun-jul 1991	9,1	jul-ago-sep 1991	9,3	26,9	0,2
may-jun-jul 1992	6,9	jul-ago-sep 1992	7,1	17	0,2
mayo-jun-jul 1993	6,7	jul-ago-sep 1993	7	19,2	0,3
may-jun-jul 1994	8,3	jul-ago-sep 1994	8,5	13,4	0,2
may-jun-jul	7,9	jul-ago-sep	7,6	12,9	-0,3

1995		1995			
may-jun-jul		jul-ago-sep			
1996	7,1	1996	6,8	11,2	-0,3
may-jun-jul		jul-ago-sep			
1997	6,7	1997	6,7	9	0
may-jun-jul		jul-ago-sep			
1998	6,5	1998	6,9	12,7	0,4
may-jun-jul		jul-ago-sep			
1999	11,5	1999	11,8	12,4	0,3
may-jun-jul		jul-ago-sep			
2000	10,7	2000	11,3	10,5	0,6
may-jun-jul		jul-ago-sep			
2001	10,5	2001	10,9	5,5	0,4
may-jun-jul		jul-ago-sep			
2002	10,3	2002	10,6	5,4	0,3
may-jun-jul		jul-ago-sep			
2003	10,1	2003	10,4	4	0,3
jun-jul-ago	11,2	ago-sep-oct	10,8	3,8	-0,3

2004		2004			
jun-jul-ago		ago-sep-oct			
2005	10,1	2005	9,4	6,3	-0,7
jun-jul-ago		ago-sep-oct			
2006	8,5	2006	7,4	5,9	-1,1
jun-jul-ago		ago-sep-oct			
2007	7,6	2007	7,7	6,3	0,1
jun-jul-ago		ago-sep-oct			
2008	8,2	2008	7,5	10,4	-0,7
jun-jul-ago		ago-sep-oct			
2009	10,8	2009	9,7	3,8	-1,1
jun-jul-ago		ago-sep-oct			
2010	8,3	2010	7,6	4,2	-0,7
jun-jul-ago		ago-sep-oct			
2011	7,4	2011	7,2	5,8	-0,2
jun-jul-ago		ago-sep-oct			
2012	6,4	2012	6,6	6	0,2
jun-jul-ago	5,7	ago-sep-oct	5,8	8,8	0,1

2013		2013			
------	--	------	--	--	--

(Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas)

Como señalábamos, esta tabla nos permitirá analizar los efectos a corto plazo del incremento en el ingreso mínimo sobre la tasa de desempleo. Cabe destacar que se puede observar un quiebre en los resultados cuando diferenciamos aquellos períodos en los cuales el ingreso mínimo se reajustaba en junio que en el período actual que abarca desde el año 2004 a la fecha, donde el ingreso mínimo se reajusta en julio.

Podemos concluir que por regla general la ley de ingreso mínimo en el período 1990-2003 generalmente venía aparejada junto a una leve alza en el desempleo entre un 0,2% y un 0,4%, salvo excepciones. En cambio, desde que la implementación del aumento del salario mínimo se ha trasladado a julio, podemos observar que la tasa de desempleo disminuye en casi todos los períodos analizados.

Lo anterior no es baladí, teniendo en cuenta la forma en que se comporta el mercado laboral en Chile. El mercado laboral nacional presenta características estacionarias, las cuales obviamente se ven aún más afectadas si el incremento del salario mínimo se introduce en aquellos meses en donde la demanda de trabajo es menor. Por lo tanto, no podemos

atribuir al reajuste del salario mínimo estos aumentos o disminuciones menores de la tasa de desempleo en forma exclusiva, teniendo en cuenta el carácter cíclico del mercado de trabajo chileno.

Así las cosas, podemos sostener que ha sido un acierto por parte de las autoridades trasladar el aumento del salario mínimo en tan solo un mes, toda vez que esto acerca el momento del reajuste del salario mínimo a aquella época (a partir de septiembre) en la cual el país comienza a recuperar su demanda laboral.

Podemos observar que en Chile el aumento nominal del salario mínimo ha sido siempre sostenido. Sin embargo, debemos acatar ahora otro problema: ¿ha aumentado realmente el salario mínimo en Chile? Para ello es necesario ver si las personas efectivamente han visto incrementados sus ingresos o si tan solo ha aumentado lo que nominalmente ganan, sin que fuera equiparado al aumento de los costos de vida.

5.1) CHILE COMPARADO EN CIFRAS

En el Informe mundial sobre salarios de la OIT correspondientes a los años 2010-2011, podemos observar que Chile es marcado como país de

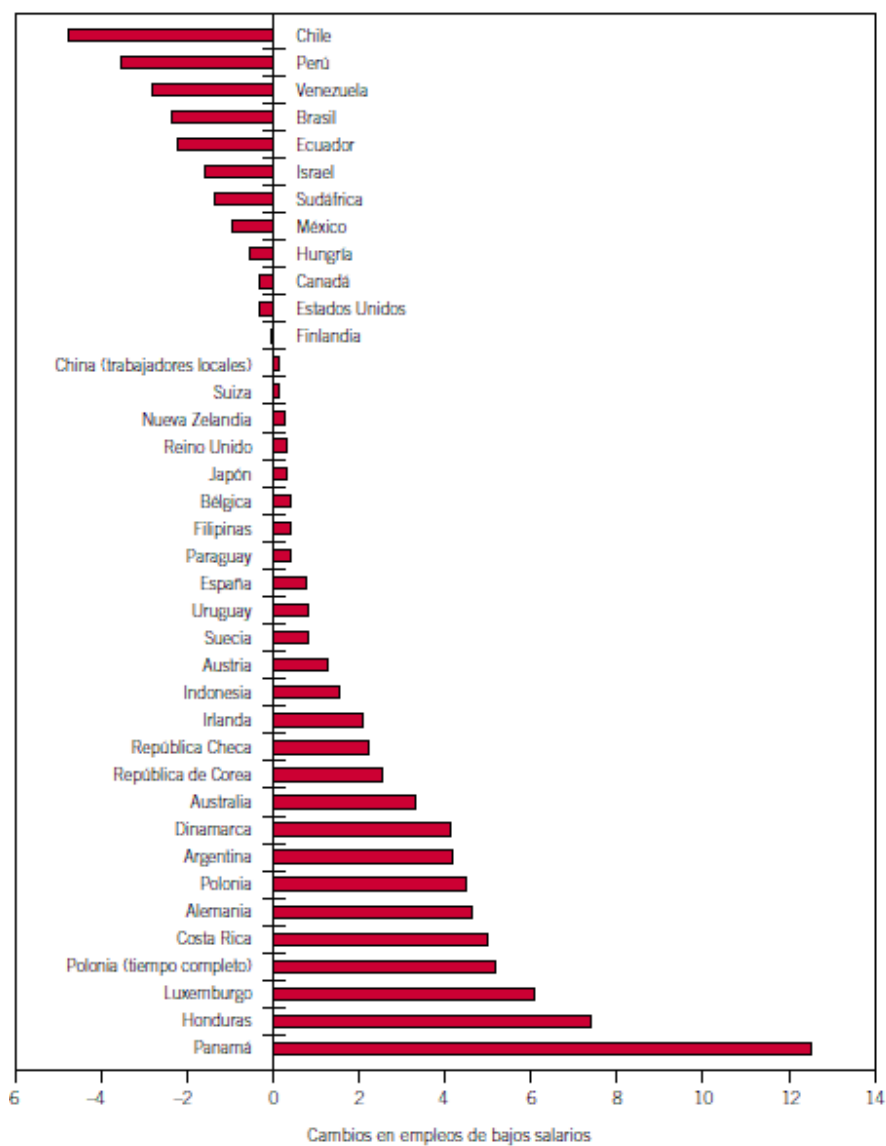
vanguardia en cuanto a la disminución de trabajos pagados con salarios considerados por la propia OIT como “bajos”: es decir, aquellos empleos cuya remuneración por hora es menor de las dos terceras partes de la mediana salarial de todos los empleos⁶⁶.

Lo anterior nos puede llevar a concluir que el aumento de salarios mínimos últimamente ha sido orientado en forma desacertada, por cuanto ha pretendido ser una herramienta de lucha contra la brecha de distribución de ingresos, lo que ha contribuido a mantener niveles de cesantía medianamente altos durante todo el período analizado, salvo excepciones.

Siguiendo el mismo análisis, la OIT sostiene que el porcentaje de trabajadores en Chile que percibe un salario considerado como “bajo” es un poco menor del 15%, situando al país en cifras similares a las de Bélgica y Dinamarca, y muy por encima de gran parte de los países latinoamericanos.

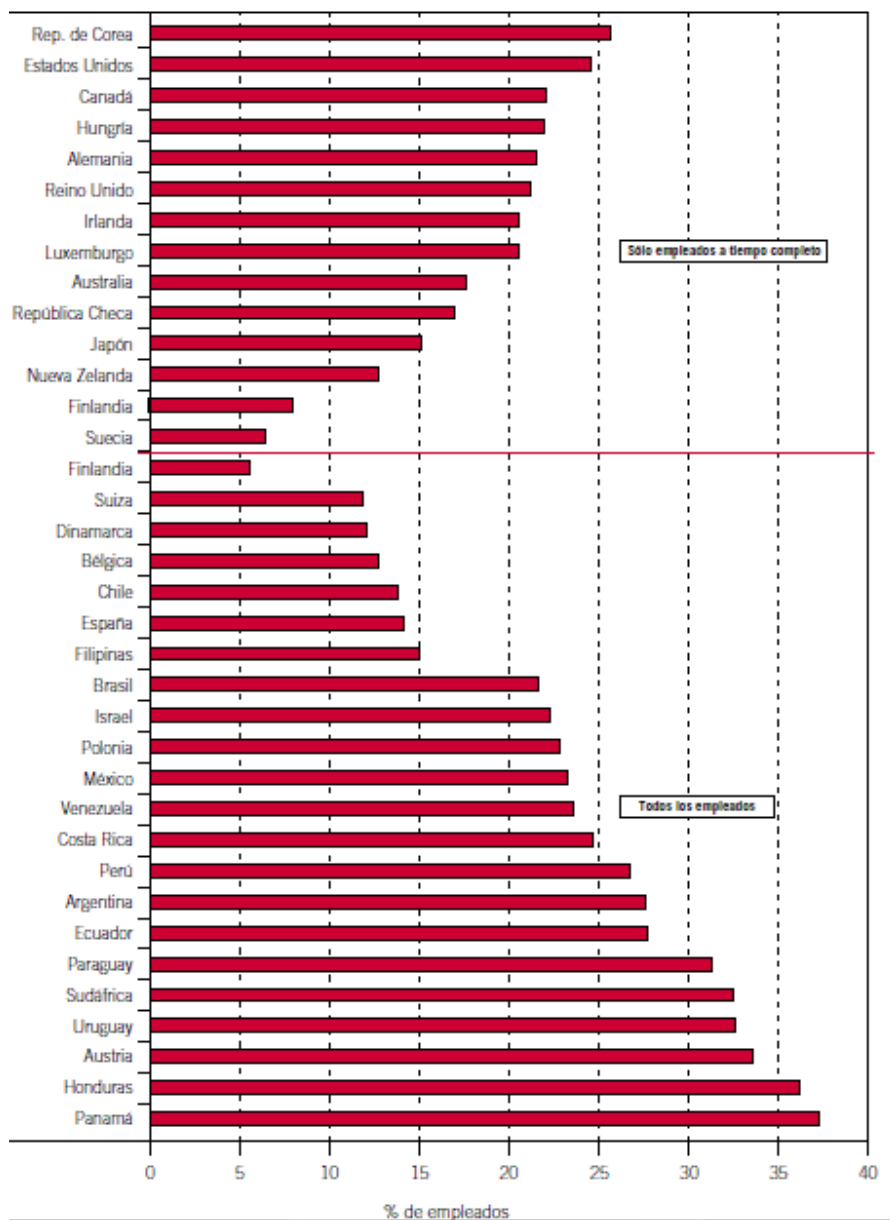
⁶⁶ Informe mundial de salarios 2010-2011. Santiago, Chile. OIT. Pp. 37

Gráfico n°5: Cambios en empleos de bajos salarios, 1995-2000 y 2007-2009
(en porcentajes)



(Fuente: OIT. Global Wage Database)

Gráfico n°6: Empleo de salarios bajos: Una comparación mundial (en porcentajes)



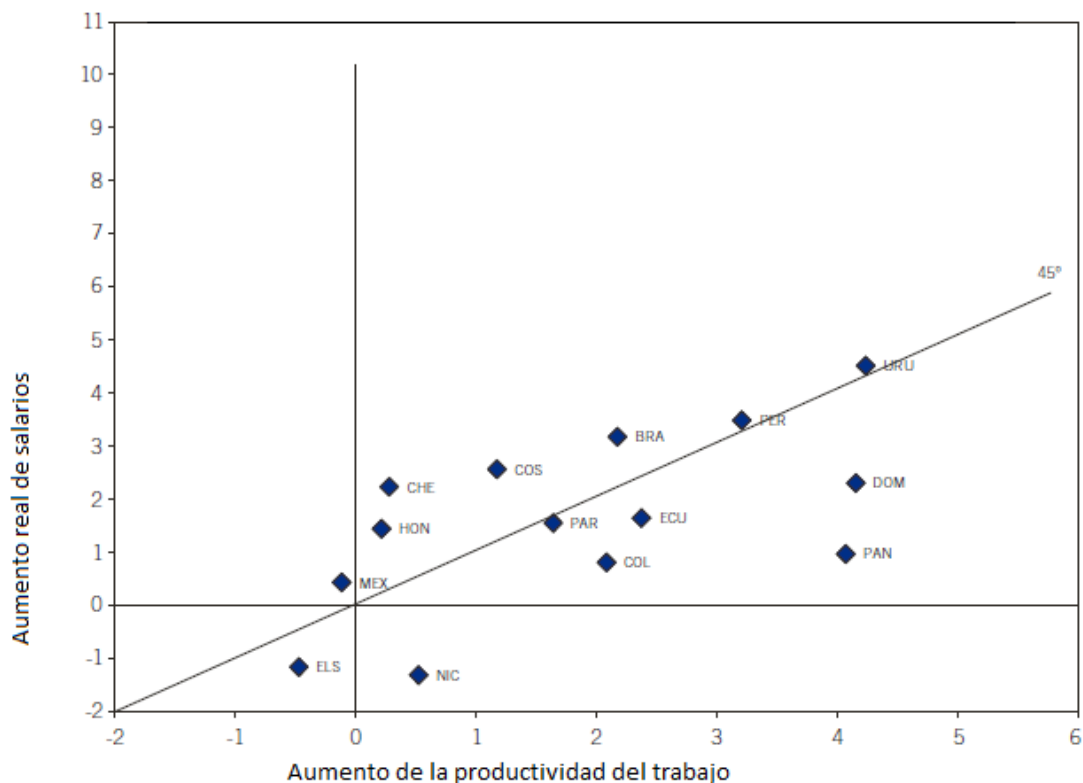
(Fuente: OIT. Global Wage Database)

Es opinión de este autor que los fuertes aumentos del ingreso mínimo mensual durante la década de los noventa, si bien han contribuido a disminuir la brecha en la distribución de los ingresos en forma muy mínima, también ha hecho que los trabajos con remuneraciones más bajas se vean altamente expuestos al desempleo en períodos de crisis, habida cuenta de la disparidad entre los costos de estos trabajadores y su productividad.

El siguiente gráfico muestra como la disminución en la brecha de ingresos a partir del reajuste de ingreso mínimo mensual ha sido artificial, pues no ha ido aparejada a un aumento de productividad laboral del mismo orden, tal como lo rescata el Ministro de Hacienda de 2010⁶⁷.

⁶⁷ Ver capítulo 4, apartado 4.4., pp. 69

Gráfico n°7: Crecimiento en los salarios y en la productividad del trabajo en países latinoamericanos seleccionados, 2004-2011 (en porcentajes)



(Fuente: OIT. Global Wage report database; OIT. Trends economics model, marzo 2012)

Como podemos observar, en Chile (CHE) ha habido una disparidad entre el aumento real de los salarios, cercano al 2% y el aumento de la productividad del trabajo, la cual no alcanza el 0,5%. Como mencionamos con anterioridad, Grecia había estado subiendo paulatinamente sus salarios sin que ello importara un reflejo de un incremento de la productividad del

trabajo lo que, en actuales momentos de crisis, implicó que el gobierno griego disminuyera en casi un 15% el salario mínimo entre 2010 y 2011, medida incluida dentro del paquete de austeridad. ¿Podría Chile estar siguiendo la misma senda?

Si bien es necesario reparar en este punto y mencionar el potencial daño que acarrea el aumentar los salarios sin que ello importe un aumento en la productividad del trabajo, sería aventurado sostener que Chile está cometiendo el mismo error de Grecia. Teniendo en cuenta que Chile se ha caracterizado por ser un país con una distribución de ingresos tremendamente desigual, este desajuste actual que hay entre aumento productividad del trabajo/aumento real de los salarios podría estar obedeciendo a palear dicha realidad que se ha arrastrado durante años.

No es menos cierto que, a pesar de las cifras entregadas por el gráfico, Chile ha logrado ir disminuyendo su tasa de cesantía en los últimos años a niveles admirables considerando la crisis económica que azota a Europa y de la cual viene saliendo Estados Unidos.

CONCLUSIONES

Llevada a cabo la labor impuesta en la presente investigación, podemos extraer varias conclusiones dentro del orden jurídico como también el económico.

Debemos realizar la primera crítica a nuestro ordenamiento jurídico a partir de su falencia en la definición de trabajo. Dado que la materia propia de esta investigación es la regulación del ingreso mínimo mensual en nuestro país, no podemos hacer vista gorda a la falta de regulación en torno a la contraprestación por la cual se paga un salario dentro de un contrato de trabajo, la labor realizada por un tercero al servicio de otro.

Nuestra legislación nos obliga remitirnos al sentido natural y obvio del vocablo “trabajo” como también a su definición de la Real Academia de la Lengua española. No nos parece necesario ahondar en las tremendas dificultades jurídicas que tiene dejar al arbitrio de los jueces y juristas el dilucidar el sentido de las palabras utilizadas en nuestra legislación.

Atendido que el ordenamiento jurídico laboral es de por si una de las ramas del derecho más regulatoria en cuanto a la relación de las personas y

sus vínculos jurídicos, nos parece de vital importancia que nuestra legislación se haga cargo de este problema.

Proponemos la necesidad de definir jurídicamente lo que debe entenderse por trabajo para nuestra legislación laboral. Entendemos que a la luz de nuestro ordenamiento jurídico la definición de trabajo debería incluir ciertos conceptos claves para poder enmarcarla dentro de una de las prestaciones esenciales y fundamentales del contrato de trabajo. A saber: “tiempo que otorga un individuo a favor de otro, durante el cual éste último dirige las actividades que aquel realiza, a fin de aportar dentro de un proceso productivo determinado, tiempo que es retribuido a través de un salario”. De esta manera se pretende otorgar más protección a los trabajadores, evitando posibles confusiones en torno a que podría llegar a ser calificado como trabajo y que no.

Una segunda crítica que se le puede esbozar a nuestra legislación, más bien de carácter formal, es la ambigua terminología utilizada a la hora de referirse al salario.

Si bien no nos parece una cuestión de urgencia, sería un buen paso dejar de utilizar sinónimos para referirnos al salario tales como “sueldo”, para así evitar posibles confusiones y aprovechamientos, como también

para ponernos en línea con la regulación de la OIT al respecto, que habla de “salario, remuneración o ganancia”.

Cabe destacar además que la definición de la OIT de salario es muchísimo más amplia que la definición de “sueldo” otorgada por el artículo 42 a) del C. del T. Podríamos concluir que Chile, al regular el ingreso mínimo mensual a partir de la definición de sueldo del artículo 42 a) y no a partir de la definición de remuneración del art. 7 del C. del T. está cumpliendo más allá de lo impuesto por la OIT.

Lo anterior en razón de una cuestión lógica. Si la OIT impone las reglas regulatorias del salario mínimo a partir de su propia definición de salario, la cual está más acorde con el concepto de remuneración dentro de nuestra legislación nacional, entonces si nuestra regulación se impone la fijación del ingreso mínimo mensual solo a partir de uno de sus emolumentos, el “sueldo”, entonces estaríamos cumpliendo la imposición de la OIT solo a través de uno de los muchos emolumentos que componen la remuneración de un trabajador.

A partir de la crítica anterior podemos sacar un sinnúmero de conclusiones.

Primero, cuales otros emolumentos dentro del concepto de remuneración podrían ser regulados por el legislador nacional para ir incrementando los ingresos de los trabajadores que viven del ingreso mínimo mensual con un menor efecto en la economía y a los privados, particularmente a las pequeñas empresas. A su vez, dado que el análisis del ingreso mínimo mensual en Chile, tanto a nivel interno como externo se centra sólo en uno de los emolumentos que comprende el vocablo “salario” de la OIT, que tan comparativas son nuestras cifras a nivel internacional.

Podemos señalar primeramente que existen una serie de emolumentos dentro de la remuneración del trabajador que podrían regularse para aumentar el salario del mismo sin que importe un incremento en su sueldo.

La OIT obliga a que la remuneración del trabajador pueda “evaluarse en efectivo”, pero no a que se haga un pago efectivo en dinero al trabajador para que dicho pago sea considerado salario.

Dentro de las muchísimas posibilidades que plantea esta mayor concepción de “salario” de la OIT, se podrían hacer incentivos tributarios en materia educacional que importarían un aumento de salario para el trabajador en los términos de la OIT, no así según nuestra legislación nacional. Por ejemplo, una empresa podría hacerse cargo en todo o en parte

de la educación de los hijos de un trabajador, lo cual podría deducirse como gasto para la empresa atendido que estaría dentro de la remuneración del trabajador según contrato.

A su vez, nuestro legislador podría imponerle a las empresas aumentar dicho gasto en educación por trabajador, lo cual aumentaría los horizontes educacionales de un sinnúmero de niños en el país, meta no poco loable y que traería sendos beneficios para la economía a futuro, dentro de ellos el mejorar la productividad laboral.

Lo anterior es tan solo un ejemplo de un sinnúmero de posibilidades de las que nuestro legislador nos ha restringido al regular la institución del salario mínimo solo a partir del sueldo y no contabilizando cada uno de los emolumentos que constituyen la remuneración de un trabajador.

En términos de la regulación de la acepción de “salario mínimo” nuestra legislación también muestra diferencias con la OIT.

En este sentido estamos de acuerdo con el legislador de mantener dichas diferencias. Ellas radican en el hecho que la OIT recarga el salario mínimo con un fuerte contenido social, mientras que el legislador nacional se limita a regularlo. Nos parece interesante este silencio legislativo de no

proveer de contenido o finalidad de salario mínimo y nos parece que está en el camino correcto.

La OIT se permite recargar la definición de salario mínimo pero no Chile, en razón que los efectos sobre la economía se radicarían aquí y no en el organismo internacional.

Al no dotar de finalidades la definición, el legislador evita autoimponerse metas ambiciosas o erróneas a la hora de regular el salario mínimo. No debemos olvidar que, tal como se vio en capítulos anteriores, la institución del salario mínimo no pretende ser una herramienta para combatir problemas sociales como la pobreza y la desigualdad.

A partir del análisis histórico de la génesis del salario mínimo, podemos extraer ciertas conclusiones interesantes. Primeramente, podemos señalar que en Australia, lugar donde se vio la primera regulación de la materia, se recargó de un contenido social la definición de salario mínimo, cosa que continúa haciendo la OIT hoy en día y que, como señalamos anteriormente, Chile ha evitado hacer. En la concepción original australiana, se definía salario mínimo como aquel que satisficiera las necesidades normales de un trabajador promedio.

Nos parece que el origen de la institución es poco feliz. En Australia, a partir del solo texto legislativo que regula el salario mínimo, daría la impresión que es dicha institución únicamente la encargada de proveer al trabajador de un mínimo de subsistencia. Además, habla del “trabajador medio”. Es decir, se le estaría otorgando como salario mínimo a todos los trabajadores aquel que corresponde en realidad al trabajador promedio, el cual siempre estará más calificado que una gran parte de la mano de obra del país.

Australia estaba incursionando en el tema, razón por la cual pueden entenderse estos errores. Pero no dejamos de lado la importancia de remarcarlos, para evitar que a futuro se vuelvan a producir. Recargar la institución del salario mínimo de la responsabilidad de proveerle a cada trabajador lo necesario para una “subsistencia normal” es un error gigantesco, del cual podría sacarse aprovechamiento político de forma irresponsable lo que conllevaría a serios efectos económicos.

Destacamos el hecho que el inicio de la institución del ingreso mínimo mensual en Chile contemplo en su regulación la inclusión tanto de obreros como patronos, cuestión que, al menos legislativamente se ha perdido. Consideramos de vital importancia volver a incluir a ambas partes

dentro de la institucionalidad regulatoria del salario mínimo, para evitar el hecho de confrontarse a través de la prensa, manifestaciones, etc.

La normativa internacional reguladora del tema, a cargo de la OIT, ha realizado un texto que está acorde y consciente de los graves efectos que podría tener sobre la economía local y mundial un tratamiento populista del tema. La OIT se ha encargado en el convenio 131 de 1970 de incluir ciertos parámetros tanto en el articulado del texto como en su encabezado para dejar en claro que la institución del salario mínimo no debe ser utilizada como una herramienta para combatir la pobreza o la desigualdad, como también está conciente de los nocivos efectos que puede tener sobre una economía determinada una regulación indebida de este tema.

Se destaca también el hecho que la OIT pretenda que el salario mínimo ayude a las familias más desprovistas a llegar a un nivel de vida considerado como digno, pero teniendo en cuenta también que ello es sólo posible en la medida que el desarrollo económico del país lo permita.

Tanto es el nivel de conciencia de la OIT en este tema que incluso hay autores publicados por la editorial de la OIT que mantienen un discurso moderado en torno a la regulación del salario mínimo, como Marinakis y

Velasco⁶⁸. Concordamos con ellos en el sentido que la regulación del salario mínimo debe ser considerada como una más de las herramientas de la política salarial y no un factor dentro de la política fiscal o de redistribución de ingresos.

En la misma línea encontramos a autores de tendencia mercadista, como Böhm-Bawerk, quien advierte que el mercado laboral, particularmente aquel de los trabajadores más desprovistos, no se encuentra en situación de competencia perfecta, y que la regulación del salario mínimo podría ayudar a llegar al orden natural dentro de este mercado, siempre y cuando sea tratado de forma responsable⁶⁹.

Pasamos ahora a analizar las observaciones en torno a lo que señala nuestra carta fundamental y si ella permite efectivamente la introducción de normas regulatorias del salario mínimo.

Señalábamos que, a simple vista, tal vez se podría sostener que a partir del enunciado del art. n°16 de la CPR no era posible tener normas regulatorias del salario mínimo en Chile, cuestión con la que estaría de acuerdo cualquier defensor acérrimo del libre mercado. Sin embargo, sin mucho abundamiento podíamos descubrir lo contrario. La carta

⁶⁸ MARINAKIS, ANDRÉS Y VELASCO, JUAN; op. Cit., pp.197-198

⁶⁹ BÖHM-BAWERK, EUGEN. 2009; op. Cit., pp. 135

fundamental en ningún momento de la redacción de dicha norma sostiene que debe ser el mercado quien defina lo que debe entenderse por “justa retribución”.

Es más, si el legislador observase que en una determinada área del mercado laboral, como vendría siendo aquella en donde se identifican los trabajadores menos preparados y que trabajan por el sueldo mínimo, se producen disparidades, el texto constitucional lo estaría obligando a regular la situación para que dichos trabajadores alcancen, efectivamente, una “justa retribución” por sus labores. Claro esta, el legislador tampoco puede ir más allá y asignar mayores sueldos de los que le correspondan a dichos trabajadores por la labor desempeñada, pues entraría a incumplir el mandato constitucional nuevamente, esta vez “pasándose para el otro lado”.

Una de las áreas que recibe mayor regulación en la tratativa del salario mínimo en la OIT es la forma en que cada país debe discutir y analizar el tema. La OIT recomienda a sus estados miembros que la adopción y adecuación de las normas de salario mínimo sea hecha de tiempo en tiempo y que dentro de la discusión del tema se incluyan a los agentes sociales que más se verán afectados por sus cambios, los trabajadores y los empleadores.

Nos parece que Chile aún le falta mucho por desarrollar este tema. Si bien es cierto que organizaciones empresariales y sindicales efectivamente realizan sus observaciones a las modificaciones que se pretenden implantar al salario mínimo cada año, no está regulada la forma en que dichos agentes sociales intervienen en dicha discusión.

Al analizar la historia de las leyes de reajuste del ingreso mínimo mensual desde 1990 hasta 2013 podemos observar claramente la necesidad de regular la participación en las discusiones de los actores mencionados. Durante el período analizado podemos destacar la constante inestabilidad en participar por parte del sector empresarial y, muchas veces, la falta de criterio en las propuestas y objetivos de la CUT.

En el período observado podemos concluir que queda al arbitrio del gobierno de turno la composición de un panel de expertos que asesore al ejecutivo en el desarrollo del proyecto de ley de reajuste del ingreso mínimo mensual. Opina este autor que dicho panel debería ser “una institución permanente y estable”, regulada por ley, que sea integrada por académicos, empresarios y trabajadores. De esta manera se evitarán en mayor medida los sesgos políticos en la composición del panel asesor del ejecutivo en la materia.

Opinamos que las leyes rígidas de largo aliento (bianuales y trianuales) y con reajustes preestablecidos al ingreso mínimo mensual son un desacierto. Si bien esta manera de legislar se hace cargo de la necesidad de brindar mayor seguridad a las relaciones laborales, la nula capacidad de reacción ante posibles cambios en la economía las hace potencialmente muy nocivas, como sucedió en 1998.

Se han escuchado voces en las discusiones parlamentarias y en los mensajes presidenciales, y con mayor fuerza en el último tiempo, respecto a la posibilidad de implementar una fórmula de reajuste automático, considerando diversas variables y válvulas de escape en caso de crisis. Estimo que dicha solución ecléctica podría traer los efectos deseados a través de las leyes de reajuste bi o trianuales pero eliminando en gran parte sus riesgos, debido a su flexibilidad y capacidad de reacción.

Dicha solución está dentro de las posibilidad que abarca el convenio 131 de la OIT. Lo importante para que la fórmula funciones y cumpla sus objetivos será la adecuada determinación de los factores que formarán parte de la misma.

Al analizar las cifras, podemos observar que el salario mínimo en Chile tuvo un comportamiento bastante vertiginoso a comienzo de la década

de los noventa. Sin embargo, al ver la variación que esto tuvo en la tasa de desempleo, podemos observar que dichos aumentos tan fuertes en el salario mínimo fueron decisiones responsables, encaminadas a paliar la poca regulación que hubo respecto al tema en la década de los ochenta.

Tanto es así, que el primer reajuste del salario mínimo en democracia, el cual elevó el mismo en un 44,4% vino aparejado de una disminución de la tasa de cesantía para el semestre posterior de 0,2 puntos porcentuales. Los reajustes al salario mínimo fueron particularmente altos hasta el año 2000, casi siempre incrementándolo en más de un 10% del salario mínimo anterior.

Si bien consideramos que dichos aumentos estaban justificados por la necesidad de paliar la negligencia en cuanto a su regulación en los años 80, se ve que el gobierno de turno durante la crisis asiática no tomó las providencias necesarias para evitar un alza en la tasa de desempleo.

Durante la primera mitad de la década de los noventa, y hasta 1998, nuestra economía se encontraba sólida y con tasas de crecimiento nunca antes vistas. Sin embargo, durante el período de la crisis asiática, la cual comienza en 1998, el gobierno del Presidente Frei fue incapaz de poner paños fríos al asunto y continuó elevando el salario mínimo a niveles por

sobre el 10%. Esto repercutió rápidamente en una economía que se comenzaba a desacelerar. Ya en 1998 el trimestre posterior al incremento del salario mínimo registro un alza de 0,4 puntos porcentuales en la tasa de desempleo, el mayor incremento visto desde la vuelta a la democracia. Para el año siguiente la tasa de desempleo se había elevado de 6,5 a 11,5 para el trimestre mayo-julio.

Tenemos presente que este fuerte incremento en la tasa de desempleo no puede ser atribuido exclusivamente a la forma en que se continuaron elevando los salarios mínimos en el país durante la crisis. Pero consideramos tremendamente irresponsable por parte del gobierno y de los parlamentarios no haber tomado cartas en el asunto, introduciendo modificaciones más moderadas en el tema.

Tanto es así que en el gobierno posterior, del presidente Lagos, ya cuando le tocaba introducir el segundo reajuste del salario mínimo, disminuyó considerablemente la tasa de incremento, de un 10,5 a 5,5 %. Esta baja tasa de incremento del salario mínimo se mantuvo durante todo su período, incrementos que fluctuaban entre un 4 y un 6 % nominal, lo cual ayudo a bajar la cesantía de índices cercanos a 11% a un 7, 4 % para 2006.

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet volvimos a los incrementos irracionales del salario mínimo, a tasas que ya no obedecían la necesidad de palear errores del pasado, y sin tomar en cuenta las circunstancias de la economía nacional y mundial.

Para su primer reajuste introdujo una variación del 6,3% lo cual inmediatamente revirtió la tendencia a la baja de la tasa de desempleo, aumentando en un 0,1 % para el trimestre posterior a la modificación y en un 0,5 % para el siguiente año.

En 2008 se continúa con la tendencia irresponsable de aumento del salario mínimo, en medio de una crisis económica mundial liderada por Estados Unidos. Si bien el trimestre posterior registro una baja de 0,7 % en la tasa de cesantía, ya para el año siguiente habíamos vuelto a tasas de cesantía de dos cifras. Reflejo de las malas decisiones tomadas en la materia durante esta crisis es que, cuando se tomaron cartas en el asunto, incrementando el salario mínimo en cifras más conservadoras cercanas al 4 %, la tasa de cesantía comenzó a disminuir drásticamente.

Ya durante el gobierno del Presidente Piñera la economía se había estabilizado, se continuó incrementando el salario mínimo en torno al 6% y la cesantía continuó bajando.

Al comparar a Chile con el resto de las realidades mundiales y locales respecto al tema, encontramos tanto puntos a favor como en contra. Dentro de los aspectos en donde Chile destaca es que, a criterio de la OIT, Chile es uno de los países que va a la vanguardia en la disminución de mano de obra que trabaja bajo el concepto de salarios “bajos” de la misma OIT. Dicha observación debe servirnos como un fuerte punto de apoyo para darnos cuenta que las cosas no se están haciendo tan mal como comúnmente imaginamos, sino que la tendencia en Chile es que la gente vaya aumentando sus salarios de forma progresiva, incluyendo los trabajadores menos capacitados.

A mayor abundamiento sobre el mismo punto, podemos observar que, considerando todos los empleados en Chile, menos del 15% trabaja bajo el concepto de salarios “bajos” de la OIT. Esto sitúa a Chile en rangos similares a los de Dinamarca, Suiza y Bélgica y por lejos como el líder de la región, en donde el segundo país de Latinoamérica que presente los mejores índices es Brasil, que supera el 20%.

Ahora bien, una de las críticas que podemos esbozar al analizar el aumento de los salarios en Chile es que dichos aumentos no han ido aparejados con un aumento de la productividad del trabajo. Podríamos

sostener que esta situación era aceptable durante la década de los noventa, en donde efectivamente se hacía necesario regularizar una situación que se comenzó a arrastrar durante la década de los ochenta. Sin embargo, no podemos mantener un incremento de los salarios que no vaya aparejado con un aumento de la productividad del trabajo. Ya Grecia incurrió en ese error y sabemos como terminó la historia.

Se hace necesario comenzar a aparejar el aumento de los salarios con aumento de la productividad de los trabajos, especialmente en una economía tan abierta como la chilena, donde es tremendamente importante mantenerse competitivo. Tanto el Estado como los privados deben hacerse cargo de esta situación antes de que nos pase la cuenta.

Finalizamos rescatando la necesidad de establecer una fórmula de reajuste al ingreso mínimo responsable, para evitar los continuos debates en el congreso y la incertidumbre que genera el tema en la economía.

BIBLIOGRAFÍA

BÖHM BAYERK, EUGEN. 2009. ¿Poder o ley económica? Unión Editorial, Madrid, 2009

CHAMORRRO, JESSICA. 2013. Ajustes del salario mínimo: Cuantificación de los efectos en la masa salarial y el desempleo. Postgrado Economía y Negocios Universidad de Chile. Santiago, Chile.

GARCÍA, NORBERTO. 1991. El salario mínimo en Chile.. Programa Mundial del Empleo. OIT. Chile.

HAYEK, FRIEDRICH.2008. Los fundamentos de la libertad. Unión Editorial. Madrid

HUTT, WILLIAM. 2010. La contratación colectiva. 2º edición, Unión Editorial, Madrid

MARINAKIS, ANDRÉS; VELASCO, JUAN. 2006. ¿Para qué sirve el salario mínimo? OIT. Santiago

RAMÍREZ, GUSTAVO; TRIGGS, CRISTIÁN. 2007. El ingreso mínimo en la legislación laboral chilena y sus implicancias sociales y económicas. Tesis UChile. Santiago

SCAPINI, JUAN CARLOS. 2010. El salario mínimo y sus implicancias sociales en Chile. Políticas Públicas. Revista interdisciplinaria del centro de Políticas para el desarrollo. Volumen 3, n°2. Santiago

SILVA, PAULINA. 2009. Sueldo base e ingreso mínimo mensual. Tesis Derecho UChile. Santiago

VON MISES, LUDWIG. 2011. La acción humana: tratado de economía. Unión Editorial. Madrid

INFORMES:

Informe mundial de salarios 2010-2011. OIT. Santiago, Chile. 2010

Global wage report 2012-2013. OIT. Ginebra. 2013

FUENTES EN LÍNEA:

Consulta evolución del empleo en Chile

<http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/laborales.php>

[consulta: 10 de diciembre de 2013]

Consulta evolución del salario mínimo en Chile

<<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=salario+m%C3%ADnimo>> [consulta: 15 de diciembre de 2013]

Consulta evolución tasa de desempleo en Chile

<http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=CHL&idioma=e> [consulta: 28 de diciembre de 2013]

HAZLITT, HENRY. La economía en una lección. [consulta en línea]

<www.miseshispano.org/la-economia-en-una-leccion-capitulo-17>

[consulta: 10 de diciembre 2014]

POBLETE, MOISÉS. 1939. El contenido social de las constituciones de América, Anales de la Facultad de Derecho, Vol. V. n°17 a 20 [en línea] <www.analesderecho.uchile.cl/index.php/ACJYS/article/view/4132/4025 > [consulta: 10 de diciembre 2014]

Historia de la ley 19.060 de 1991. Informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social, relativo al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 347-13. [en línea] <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=347-13 > [fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 19.142 de 1992. Informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social, relativo al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 681-13. [en línea] <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=681-13 > [fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 19.392 de 1995. Informe de las comisiones de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, relativo al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 1.587-13. [en línea]

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=1587-13 >[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 19.457 de 1996. Informe de la comisión de Hacienda respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 1.852-05. [en línea]

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=1852-05 >[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 19.502 de 1997. Mensaje presidencial. Boletín número 2025-05. [consulta en línea]

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2025-05 > [fecha consulta: 27 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 19.502 de 1997. Informe de la comisión de Trabajo y Previsión Social respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.052-05. [en línea]

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2025.05>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 19.564 de 1998. Informe de las comisiones de hacienda y de Trabajo y Previsión Social respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.167-13. [en línea]

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2167-13>[fecha consulta: 5 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 19.729 de 2001. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 2.702-13. [en línea]

<<http://www.camara.cl/dataprovider/descargadocumentopdf.aspx?legislatura=343&sesion=61&formato=pdf>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 20.039 de 2005. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 3.899-05. [en línea]

<<http://www.leychile.cl/navegar?idNorma=239630&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 20.359 de 2009. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 6.568-05. [en línea]

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1003770&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 20.499 de 2010. Informe de la comisión de Hacienda respecto al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 6.938-13. [en línea]

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014975&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 20.524 de 2011. Informe de la comisión de Hacienda respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 7.737-05. [en línea]<
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1027680&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 20.614 de 2012. Discusión en sala respecto al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 8.387-05. [en línea]
<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=10422016&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

Historia de la ley 20.698 de 2013. Discusión en sala sobre el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que aumenta el ingreso mínimo mensual. Boletín número 9.037-05. [en línea]
<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053752&idParte=0>>[fecha consulta: 6 de diciembre de 2014]

