INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE EL SUELDO MÍNIMO REGIONAL.

BOLETÍN N° 7466-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en una moción de los Diputados señoras Carolina Goic Boroevic y Marta Isasi Barbieri y señores Sergio Aguiló Melo, René Alinco Bustos, Pedro Araya Guerrero, Gabriel Ascencio Mansilla, Tucapel Jiménez Fuentes, Luis Lemus Aracena y Miodrag Marinovic Solo de Zaldívar.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de don Julio Dittborn Cordua, Subsecretario de Hacienda; don Francisco Parro Greco, coordinador laboral del Ministerio y don Francisco Moreno Guzmán, coordinador legislativo del mismo Ministerio.

El proyecto cuenta con un primer informe de la Comisión de Zonas Extremas.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central del proyecto tiene por objeto introducir una reforma en la Constitución Política para disponer que la atribución exclusiva que tiene el Jefe del Estado para fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, debe ahora referirse a la fijación de un sueldo mínimo que permita mantener el mismo valor adquisitivo en las distintas regiones del país, estableciendo las bases objetivas que sirvan para su determinación.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en el N° 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que rechazó en particular el artículo único del proyecto.

III.- QUÓRUM DE VOTACIÓN.

Tratándose de una reforma constitucional que afecta el capítulo V de la Constitución Política, requiere para su aprobación, según lo dispone el artículo 127, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental, el voto conforme de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio.

IV.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante al señor Pedro Araya Guerrero.

V.- ANTECEDENTES.

1.- Los autores de la moción inician su exposición de motivos recordando que el Estado es unitario, que se divide en regiones atendiendo a la similitud de características de las distintas zonas geográficas del país y que, de acuerdo al artículo 1° de la Constitución, dentro de sus atribuciones está el “contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible”, para lo cual, entre otras cosas, debe “ asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

Agregan que de acuerdo a lo señalado, esta obligación del Estado de crear las condiciones para el desarrollo material y de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas, bajo una Constitución de inspiración liberal como la nuestra, supone la participación del Estado en la vida económica bajo dos perspectivas: la primera, similar a la de un árbitro, limitándose a velar por el correcto desempeño de los actores en la vida nacional, procurando un juego limpio y, la segunda, ejerciendo de un modo directo o indirecto, aquellas actividades que los particulares no desean o no pueden desarrollar por diversos motivos.

Señalan que el asegurar la igualdad de oportunidades a todas las personas, se enmarca dentro de la primera perspectiva, es decir, la arbitral, a propósito de la creación de las condiciones para el desarrollo material, lo que supone que el Estado cuente con los medios institucionales y normativos que le permitan ejercer ese rol arbitral.

Explican que dentro del conjunto de instituciones, órganos y normas con que cuenta el Estado para desarrollar el mencionado rol arbitral, están sus facultades para fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado que, de acuerdo a la Carta Política, no sólo es una materia propia de ley sino que corresponde a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Indican, en seguida, que los objetivos de esta iniciativa buscan terminar con la exclusividad presidencial para la presentación de proyectos de ley destinados a fijar las remuneraciones mínimas del sector privado, y fijar un mecanismo de corrección monetaria a nivel regional, en consideración al mayor o menor costo de la vida entre las distintas regiones del país.

Justifican el primer objetivo, indicando que es perfectamente comprensible la intervención del Jefe del Estado en la fijación de las remuneraciones, jubilaciones, pensiones y demás beneficios de los

trabajadores del sector público, porque en colaboración con el Ministro de Hacienda, conoce el estado de la hacienda pública y sabe cuánto se puede gastar de esos fondos, pero no sucede lo mismo con los trabajadores del sector privado.

En cuanto al segundo objetivo, la justificación estaría en algo tan evidente como es la diferencia del costo de la vida en determinadas regiones, especialmente las extremas o aisladas, cuestión que, incluso, se refleja en la Administración Pública, por cuanto según sea el lugar en que se desempeñen sus funcionarios, sus remuneraciones se diferencian por las llamadas asignaciones de zona. Como consecuencia de lo anterior, entonces, el deber del Estado de procurar el máximo desarrollo material y espiritual de los gobernados, debe complementarse con medidas que mitiguen las desigualdades naturales que se originan en factores territoriales.

Terminan señalando que las ideas que proponen mediante esta iniciativa, guardan plena coherencia con el sistema normativo vigente en el país, como lo demuestra el hecho que entre las garantías constitucionales que consagra el artículo 19 de la Carta Política, su número 22 incluye la de no establecer discriminaciones arbitrarias en el trato que el Estado y sus organismos deben dar en materia económica, lo que complementa más adelante, agregando que sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos, a favor de algún sector, actividad o zona geográfica.

2.- La Constitución Política en su artículo 65, inciso cuarto, señala lo siguiente:

“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para:

4° Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepíos, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo **fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes.”.**

VI.- INTERVENCIONES RECIBIDAS POR LA COMISIÓN Y DISCUSIÓN EN PARTICULAR.

Junto con entrar a debatir en particular la iniciativa, la Comisión recibió el parecer de las siguientes personas, que, por razones de mayor orden, se resumen por separado:

1.- Don Julio Dittborn Cordua, Subsecretario de Hacienda hizo presente que desde el punto de vista político, el hecho de tener que realizar quince negociaciones para fijar salarios mínimos en cada región, resultaría extremadamente complejo, dada la experiencia que se tiene acerca de las dificultades para fijar uno solo.

Recordó, al efecto, que el salario mínimo correspondía a una cifra que consideraba el promedio del país en materia de inflación, de productividad y de crecimiento de la economía que, como promedio que es, resultaba injusto. Agregó que debería considerarse, además, que la implementación de salarios mínimos regionales, significaría que en algunas regiones la cantidad que se determinara sería superior al promedio nacional y en otras, en cambio, inferior, con la consiguiente dificultad política para implementarlo, especialmente en el caso de las regiones en que el salario mínimo regional fuera inferior al promedio nacional. Señaló, asimismo, que no se contaba con herramientas para la fijación de salarios mínimos regionales, dado que no existen cifras de inflación y de productividad regionales, conociéndose únicamente datos precarios de crecimiento regional, todo lo cual redundaría en que, desde el punto de vista técnico, la fijación sería casi a ciegas.

Ante la extrañeza manifestada por los Diputados señores Araya y Díaz acerca de la falta de antecedentes regionales aducidos, en circunstancias que ellos conocían datos acerca de productividad y crecimiento de las regiones que representaban y que, según entendían, eran de carácter oficial o, al menos, conocidos por el Gobierno, sostuvo que, en realidad, no había habido una política que permitiera la obtención de buenas cifras regionales, que diera lugar no sólo a conocer el pasado sino también una aproximación a las expectativas, dado que para establecer salarios mínimos no bastaba con conocer lo actual sino también lo que se esperaba para más adelante. Reconoció que ello representaba una falla del Estado, pero que, en todo caso, la reforma que se pretendía introducir con esta iniciativa, complejizaría más aún todo lo relacionado con el tema de la discusión de salarios mínimos en el país, para lo cual no se estaba preparado como Estado por la carencia de instrumentos para ello. Terminó señalando que Chile era un país unitario y el cálculo de salarios mínimos e impuestos regionales que se quería implantar, debería conducir a una forma distinta de organización del Estado, lo que unido a todo lo dicho hacía que el Gobierno fuera contrario a la política que se proponía.

2.- Don Francisco Parro Greco, coordinador laboral del Ministerio de Hacienda, hizo presente el interés del Gobierno de mejorar las condiciones de las zonas aisladas, mejoramiento que implica el aumento de los sueldos de los trabajadores que tienen empleo y el acceso a una ocupación por parte de quienes no tienen trabajo. Agregó que teniendo claro este objetivo, resultaba necesario analizar la factibilidad de establecer un salario mínimo regional y los riesgos que podría envolver dicho mecanismo para mantener el poder adquisitivo de los habitantes de cada

región. Lo anterior, significaba aumentar el ingreso de quienes percibieran uno que fuera cercano al mínimo que se determinara, pero, a la vez, disminuiría las posibilidades de empleo para quienes no alcanzaran la suficiente productividad como para justificar el pago del ingreso mínimo.

Explicó que para minimizar los efectos nocivos de una política de salarios mínimos, resultaba necesario que la fijación o reajuste del mismo guardara consistencia con el costo de la vida y con la productividad laboral, datos o antecedentes éstos que se basaban en indicadores muy precisos como eran la inflación actual y la proyectada o esperada, las expectativas de crecimiento y de mercado laboral, indicadores todos éstos considerados por la Comisión Asesora Laboral y de Salario Mínimo para proponer una fórmula para el reajuste del salario mínimo nacional, fórmula a la que debe atenerse, por las mismas razones, la fijación de salarios mínimos regionales.

Añadió que el primer problema que se presentaba para la posible fijación de la fórmula mencionada, consistía en la falta de información acerca de las variables que resultaban claves para aplicar la señalada regla a nivel regional y las dificultades para recopilar datos relacionados con la inflación esperada y las expectativas de crecimiento y de mercado laboral. Un segundo problema surgía del hecho que una vez realizados los estudios y analizados los antecedentes para la fijación de un salario mínimo en una región, podía ser que éste terminara siendo inferior al salario mínimo fijado para la Región Metropolitana. Un tercer problema lo representaría la dificultad para buscar fórmulas alternativas para la fijación del salario regional, utilizando otros indicadores, ya que podría ser negativo para los trabajadores a los que se quiere beneficiar. En efecto, si los indicadores condujeran a la fijación de un salario mínimo alejado de la productividad, se generarían efectos negativos como disminuir las posibilidades de empleo para los trabajadores menos calificados, se incentivaría la sustitución de trabajadores por bienes de capital, se podría promover la informalidad debido a que aquellos que no encontraran empleo en el sector formal, lo buscaran en el informal y se desincentivaría a las empresas para capacitar, ya que como se había comprobado, los trabajadores aceptan un ingreso inferior mientras se capacitan con miras a uno mayor a futuro, derivado de su mejor productividad. Podría generarse, igualmente, un incremento en los precios de los bienes de producción intensiva, como es la comida rápida, que representa un alto porcentaje en el consumo de las familias con menos ingresos.

Ante las observaciones de los Diputados señores Araya y Díaz reconoció la existencia de indicadores de empleo, de actividad económica y otros a nivel regional, pero que ello no era suficiente para evitar las consecuencias peligrosas que había señalado, ya que no se contaba con información acerca del costo de la vida. Insistió en la importancia, a la hora de reajustar un salario mínimo, no sólo de conocer los indicadores económicos o de empleo, sino las expectativas de crecimiento de los

mismos. Sostuvo que era factible mejorar las condiciones económicas de los trabajadores que perciben un salario mínimo, pero en el caso de quienes trabajan en las zonas aisladas, al establecer ese aumento, no podía olvidarse la otra dimensión del problema cual era la de facilitar el empleo a los actualmente cesantes. Este último sería el mayor peligro en el uso de indicadores que pueden existir, pero que no son precisos para la fijación de un salario mínimo que esté en armonía con la productividad laboral.

Terminó señalando que la propuesta que se hacía con este proyecto, podría dar lugar a los riesgos indicados, pareciendo más lógico echar mano al instrumento que proponía el Gobierno para mejorar las condiciones económicas de quienes laboran en zonas aisladas, a su juicio, más efectivo y seguro para alcanzar esa finalidad, como sería la de garantizar la bonificación de la contratación de mano de obra hasta el año 2025, manteniendo el 17% sobre la parte de la remuneración imponible que no exceda de $ 182.000.- reajustable según el índice de precios al consumidor, propuesta que había tenido un efecto positivo en el empleo y había incentivado la formalidad y la mejora de salarios.

El Diputado señor Ceroni manifestó dudas acerca de la solución que plantearon los representantes del Ejecutivo, por cuanto ante la propuesta contenida en el proyecto acerca del salario mínimo, consistente en determinar, sobre la base de distintos parámetros, una fórmula que permita tener un mismo poder adquisitivo en todo el país, pensando especialmente en las zonas extrema, se muestran partidarios de mantener el actual sistema, porque la bonificación a la mano de obra que proponen sería más efectiva.

Al respecto, quiso saber cómo se determinaban las bonificaciones, porque, según entendía, éstas se fijaban sobre la base de encuestas sociales y el puntaje que éstas arrojaban, por lo que podría ocurrir que a un trabajador, no obstante percibir el ingreso mínimo, no le correspondiera bonificación alguna por no alcanzar el puntaje necesario, situación que contrastaba con la que proponía el proyecto que prácticamente igualaba a todos en lo que se refería al poder adquisitivo.

El Diputado señor Araya manifestó extrañeza ante el hecho de que el Ministerio de Hacienda no contara con datos respecto de la actividad económica regional, en circunstancias que en su región existían publicaciones con la información que los representantes del Ejecutivo aducían desconocer, tales como antecedentes sobre empleo, productividad y otros. Recordó que se había insistido constantemente en la conformación de un índice de precios al consumidor regional (IPC) y una canasta de consumo familiar del mismo carácter, solicitud patrocinada por los Diputados de regiones y que, lamentablemente, no se concretaba. Precisó que lo se perseguía con esta propuesta de un salario mínimo regional, era la creación de condiciones de desarrollo material a partir de indicadores diferenciados que permitieran determinar el costo real de vida en estas zonas, especialmente en las extremas como Arica, Iquique, Antofagasta, Aysén y Magallanes.

Estuvo de acuerdo en lo complejas que resultaban las negociaciones para la determinación del salario mínimo, pero también era cierto que era un deber del Estado generar condiciones de desarrollo a lo menos igualitarias en las distintas zonas del país, ya que los antecedentes que se consideraban para la determinación del índice de precios al consumidor, elemento de gran importancia para la fijación del salario mínimo, terminaban perjudicando a quienes no vivían en la Región Metropolitana, especialmente en las zonas aisladas, por cuanto en su composición se consideraban factores que no se replicaban en esos sectores como por ejemplo, el costo del agua potable, de los combustibles, de la calefacción y otros . El proyecto, en cambio, proponía dotar al Jefe del Estado de instrumentos que contengan criterios diferenciadores al momento de fijar el salario mínimo, medida que, además, debería tender a la descentralización y a la desconcentración.

El Diputado señor Díaz rechazó como argumento para no implementar el salario mínimo regional, que se afirmara que las negociaciones para determinarlo serían complejas, como también que le sorprendía la falta de información que esgrimían los representantes del Ejecutivo, toda vez que el también tenía acceso a datos sobre productividad y crecimiento económico regionales, los que suponía provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas. Lo afirmado por los representantes del Ejecutivo llevaba a pensar que tales antecedentes o eran de una dudosa calidad como para que los procesara el Ministerio de Hacienda, o bien, parecían muy poco relevantes o carentes de interés para ser usados en una materia como la que se estaba tratando.

Refiriéndose, luego, a la afirmación de que el modelo para la fijación del salario mínimo se basaba en un trabajo de la Comisión Asesora Laboral y de Salario Mínimo, señaló que ésta era un órgano auxiliar del Gobierno y que su propuesta no había sido consensuada.

A su parecer, los objetivos perseguidos por el proyecto de asegurar la mantención del poder adquisitivo, no se satisfacían con el mecanismo de la bonificación, por lo que inquirió si más allá de ese mecanismo, existían o se contemplaban otras alternativas al salario mínimo regional, como también deseaba se le informara si el Gobierno apoyaría esta iniciativa en el caso de existir una institucionalidad que permitiera contar con información de calidad para fijar ese salario mínimo o, si en definitiva, era contrario al proyecto, caso en el cual, desearía se explicitara la forma en que se hará frente al problema de la mantención del poder adquisitivo , por cuanto la forma propuesta por el proyecto, no era suficiente

Finalmente, expresó sorpresa por lo que consideró una hipertrofia centralista en materia estadística, al desconocerse el costo de la vida en las regiones, lo que constituiría un verdadero problema de Estado al carecerse de la capacidad de entregar cifras fidedignas de cada una de las regiones del país, cuestión que sería la consecuencia de que todo el poder,

la riqueza y la actividad económica se concentraran en la Región Metropolitana.

El Diputado señor Squella sostuvo que el sueldo mínimo, en realidad, constituía una barrera de entrada para las personas que ingresaban al mercado laboral, aunque, quizás no así para las empresas de más envergadura en las que cada cierto tiempo varía su monto. Dijo creer que le parecía posible que la fijación de este sueldo mínimo regional, pudiera ser perjudicial para las regiones, dado que éste es un promedio de los ingresos existentes en un momento determinado, los que tienen directa relación con la oferta laboral, lo que, en otras palabras, quería decir que mientras mayor fuera la oferta laboral, menor sería el sueldo.

De acuerdo a lo señalado, se estaría ante una disyuntiva de gran entidad, porque el sueldo mínimo que se estableciera conforme lo propone la iniciativa, sería más bajo donde existiera mayor oferta laboral y así, por ejemplo, en Santiago, no obstante ser más alto el costo de la vida, el promedio sería bajo dada su mayor oferta laboral. Además del problema señalado, podría generarse otra consecuencia perjudicial para las regiones, como sería la instalación de más empresas en la Región Metropolitana incentivadas a ello por la existencia de sueldos más bajos.

El Diputado señor Calderón afirmó que el Gobierno con su solución, trataba de precaver problemas por cuanto no era lo mismo negociar un solo salario mínimo que extender la negociación a quince regiones. El proyecto estaba pensado para su aplicación en todas las regiones y el mecanismo de la bonificación se focalizaba solamente en algunas de ellas.

Recordó que en ocasiones anteriores había planteado la posibilidad de extender algunos de los beneficios concedidos a las zonas extremas a las zonas aisladas, las que obedecían a un concepto distinto y estaban reguladas en otra norma. Ejemplificó señalando que en la III Región había muchas localidades aisladas en que los funcionarios municipales no percibían los bonos establecidos para sus similares de otras zonas, no obstante que dichos bonos habían sido instituidos en razón del aislamiento de la localidad en relación al centro de la región o del país.

Consecuente con su afirmación, creía que los beneficios contemplados para las regiones I, XV y XII podrían aplicarse en otras regiones en que concurrieran los mismos supuestos que les sirven de fundamento. A su parecer, la solución al problema de la mejoría de las remuneraciones en las regiones, obedecía, más bien, a una propuesta de tipo técnico económico y no jurídico constitucional.

Terminó señalando ser partidario de rechazar el proyecto por cuanto, a su juicio, no beneficiaría en términos de empleo a las regiones tradicionalmente deprimidas, siendo partidario, en cambio, de solicitar al Ejecutivo analizar la posibilidad de extender las medidas contempladas para

las zonas extremas a otras regiones que, no obstante no tener dicha condición, requieren un tratamiento especial.

El Diputado señor Burgos manifestó dudas acerca de la conveniencia de incluir en la Constitución una modificación de esta naturaleza. En todo caso, refiriéndose al texto mismo de la iniciativa, señaló que la norma actual que se modificaba se refería a remuneraciones y no a sueldos, conceptos que diferían en su significado, por cuanto el primero era genérico y el segundo específico, aprensión esta última con la que coincidió el Diputado señor Díaz.

El Diputado señor Cardemil anunció su abstención en lo referente a este proyecto, toda vez que aún cuando compartía sus propósitos, la denominación que se le había dado no guardaba relación alguna con el texto aprobado por la Comisión de Zonas Extremas. Al respecto explicó que el actual N° 4 del inciso segundo del artículo 65 de la Carta Política, facultaba al Presidente de la República para fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, pero que de acuerdo a una indicación de su autoría, el texto que en definitiva se aprobó y se sometía al conocimiento de esta Comisión, exigía que tal fijación se efectuara considerando los mecanismos que permitieran mantener el mismo valor adquisitivo en las distintas regiones del país y, además, estableciera las bases objetivas que sirvieran para determinar el sueldo mínimo.

Cerrado finalmente el debate, la Comisión procedió a rechazar el artículo único del proyecto, por mayoría de votos (2 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones). Votaron a favor los Diputados señores Araya y Ceroni; en contra lo hicieron los Diputados señora Turres y señores Calderón, Eluchans, Cristián Monckeberg y Squella; se abstuvieron los Diputados señores Burgos y Cardemil.

VII.- TEXTO DEL PROYECTO TAL COMO FUE APROBADO POR LA COMISIÓN DE ZONAS EXTREMAS.

De conformidad a lo establecido en el N° 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, el texto del proyecto es el siguiente:

Artículo único.- Reemplázase en el artículo 65 N° 4 de la Constitución Política de la República la frase “ como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirva para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los número siguientes;” por la siguiente: “ como asimismo fijar el sueldo mínimo, considerando los mecanismos que permitan mantener el mismo valor adquisitivo en las distintas regiones del país y establecer las bases objetivas que sirvan para determinarlo.”.

******

Sala de la Comisión, a 10 de abril de 2012.

Acordado en sesiones de fechas 14 y 21 de marzo y 10 de abril del año en curso, con la asistencia de los Diputados señores Alberto Cardemil Herrera y Cristián Monckeberg Bruner (Presidentes), señora Marisol Turres Figueroa y señores Pedro Araya Guerrero, Jorge Burgos Varela, Giovanni Calderón Bassi, Guillermo Ceroni Fuentes, Marcelo Díaz Díaz, Edmundo Eluchans Urenda, Felipe Harboe Bascuñán, Ricardo Rincón González y Arturo Squella Ovalle.

En reemplazo de los Diputados señores Alberto Cardemil Herrera y Marcelo Díaz Díaz, asistieron a una sesión los Diputados señores Germán Verdugo Soto y Marcelo Schilling Rodríguez.

EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión