Modifica la Carta Fundamental para establecer elementos determinantes del salario mínimo y asegurar la igualdad entre hombres y mujeres en materia salaria

Boletín N°12005-07

I.- Antecedentes y fundamentos

En junio de 2018 presentamos una moción parlamentaria para establecer un límite ético a las remuneraciones y dietas de los funcionarios y autoridades del Estado (Boletín N° 11840-07). Una de las ideas subyacente de dicho proyecto de reforma constitucional es la convicción de que el Estado debe asumir un rol activo en la promoción y aseguramiento de condiciones de mayor equidad, cumpliendo los mandatos constitucionales contenidos en los dos incisos finales del artículo 1° de la Carta Fundamental.

Con la misma impronta, venimos ahora a presentar una nueva iniciativa, esta vez para establecer al máximo nivel normativo interno, elementos vinculantes para el legislador a la hora de la determinación del ingreso mínimo mensual o sueldo mínimo. Las recurrentes discusiones sobre el monto del salario mínimo se han visto siempre limitadas por una visión economicista, la que termina dominando el debate, excluyendo la consideración de otros factores de igual o mayor relevancia y que emanan directamente de la dignidad humana, la concepción finalista del Estado, la idea de bien común y la igualdad de oportunidades como principios rectores del orden jurídico y social.

La Constitución chilena contempla en sus Bases de la Institucionalidad, principios rectores y vinculantes para los órganos y agentes del Estado, así como también para los particulares. Dentro de tales principios se cuenta la concepción servicialista del Estado, bajo la cual se sostiene que este está al servicio de la persona, constituyendo ésta el fin del Estado. Asimismo, se contempla como finalidad del Estado la promoción del bien común. Este último concepto, si bien merece diferentes definiciones según la posición que se adopte, al menos podemos sostener que habrían ciertos contenidos mínimos, tales como el reconocimiento, respeto y garantía de la dignidad humana,

los derechos fundamentales, la justicia distributiva y la amistad cívica. El bien común, implica entonces la mayor realización de cada persona, pero en conjunto y en relación con la comunidad, desechando así teorías individualistas, las que por su naturaleza no cabrían en la concepción de bien común y se asocian más a la idea de interés general, el que podría entenderse como la suma o acumulación de intereses particulares o interés de la mayoría[1].

Luego, en la misma norma constitucional, encontramos deberes específicos para el Estado. Entre ellos se presentan el deber de contribuir a crear las condiciones necesarias para la mayor realización espiritual y material de las personas, por una parte, y el aseguramiento del derecho de todas las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Es así que la acción del Estado resulta fundamental para alcanzar estos objetivos que la Constitución contempla como normas jurídicas del máximo nivel. La adopción de una postura subsidiaria en su versión "Estado pasivo", no satisface los objetivos y mandatos que la Carta Fundamental prevé. El primer obligado en las tareas antes descritas es el Estado, por tanto su rol no puede quedar relegado a la espera de la satisfacción de derechos y necesidades básicas primero por la iniciativa privada, sino que su misión es adoptar medidas activas y concretas para alcanzar tales finalidades, actuando como coordinador, promotor, facilitador, regulador y proveedor.

Dentro de esta óptica, y sin siquiera analizar lo relativo al derecho de igualdad, pasamos a revisar la disposición contenida en el artículo 19 N° 16 de la Constitución. Dicha norma constitucional contempla el derecho a la libertad de trabajo y su protección. Dentro de los elementos que el constituyente contempló como integrantes del núcleo duro de este derecho está el derecho a una "justa retribución".

---

1 Esta posición es sostenida en nuestro país, entre otros, por el constitucionalista Humberto Nogueira. Ver Nogueira Alcalá, Humberto (2009): Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales. Ed. Librotecnia, tomo I.

Dicha retribución debe ser proporcionada y suficiente para vivir una vida digna y libre, como asimismo, debe ser proporcionada a la calidad y cantidad de trabajo desarrollado. La retribución global del trabajo no debe estar nunca bajo una retribución o remuneración mínima, considerado un determinado contexto histórico y social, como las condiciones de vida específicas del respectivo país, que aseguren la dignidad humana del trabajador y su familia, lo que constituye un límite infranqueable.

El Estado debe asegurar remuneraciones mínimas, de acuerdo con los criterios fijados por el Convenio 131 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales deben tener en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familias, teniendo en consideración el nivel general de remuneraciones del país, el costo de la vida, el nivel de vida relativo de otros grupos sociales y las prestaciones de seguridad social. Así lo establece el artículo 3° de dicho instrumento internacional:

> *Art. 3°.- Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en 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 salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales;*
> *(b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.*

A su vez, el derecho al trabajo requiere de una remuneración igual por igual trabajo, sin discriminación por razón de género, en la medida que el artículo 19 N° 2, inciso 1°, frase final garantiza que “hombres y mujeres son

iguales ante la ley", lo que se refuerza con el derecho internacional vinculante, complementado por la Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración (1951), ratificado por Chile en 1971. Dicho instrumento contempla en su artículo 2.1:

> *"Todo Miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor"*

En razón de lo expuesto, cabe entonces preguntarse si el Estado de Chile da cumplimiento a los acuerdos internacionales ratificados libre y soberanamente en esta materia, al mismo tiempo que resulta necesario plantearse si se ha dado cumplimiento a los mandatos constitucionales expresos a los que hemos aludido más arriba.

La realidad parece indicarnos que estamos en una posición de incumplimiento. En efecto, según las cifras que ha presentado recientemente el Instituto Nacional de Estadísticas, **el sueldo mínimo nacional vigente, el que asciende a $276.000, corresponde a menos de la mitad del sueldo medio del país, el que llega a la suma de $554.493**[2].

A mayores, según datos de la misma institución señalada, obtenemos que de las 8.039.626 personas ocupadas estimadas, 55,8% correspondían a hombres, quienes percibieron un ingreso medio de $636.981. Las mujeres equivalieron a 44,2% del total de ocupados y obtuvieron un ingreso medio de $450.287. **La brecha de género en el ingreso medio se ubicó en -29,3% en desmedro de las mujeres**.

La remuneración ordinaria media por hora ordinaria alcanzó, en el último Índice de Remuneraciones entregado por el INE, $4.639, registrando un alza de 3,2% en doce meses. Para las mujeres llegó a $4.308 y para los hombres alcanzó

---

2 Instituto Nacional de Estadísticas (2018): Encuesta Suplementaria de Ingresos 2017, publicada en julio de 2018.

$4.925, lo que implicó una brecha de género de -12,5% en desmedro de las mujeres[3].

Los datos no dejan de ser preocupantes si los miramos desde una óptica de distribución de la riqueza. El INE nos muestra que un **12,2% del total de personas ocupadas recibió ingresos mensuales mayores a $1.000.000 y solo 1,5% percibió ingresos superiores a $3.000.000**. El tramo de ingresos de $200.000 a $300.000 concentró la mayor proporción de ocupados (18,1%), seguido por los tramos de $300.000 a $400.000 (17,2%) y de $400.000 a $500.000 (12,2%). Dicho de otro modo, **un 70,9% de las personas ocupadas recibió ingresos menores o iguales que el ingreso medio nacional ($554.493).**

Con los datos expuestos, cabe concluir que las pautas entregadas por el Convenio 131 de la OIT, instrumento ratificado por Chile, no han sido aplicadas por los órganos del Estado involucrados en la discusión y fijación del sueldo mínimo.

II.- Contenido

La propuesta de reforma constitucional propone la fijación de elementos para la determinación del salario mínimo, vinculantes para el legislador, los que deberán ser considerados y ponderados en el establecimiento final de los montos, con la periodicidad que la legislación del caso determine.

Asimismo, se plantea una disposición relativa a la equidad salarial entre hombres y mujeres, materia que no puede continuar en el campo de la arbitrariedad en que se encuentra actualmente.

En razón de lo precedentemente expuesto, vengo en proponer el siguiente

Proyecto de Reforma Constitucional

---

3 Instituto Nacional de Estadísticas (2018): Índice de Remuneraciones http://www.ine.cl/prensa/detalle-prensa/2018/08/07/el-%C3%ADndice-de-remuneraciones-present%C3%B3-un-alza-interanual-de-2-7-en-junio

Artículo Único

Para agregar en el inciso segundo del artículo 19 N° 16 de la Constitución Política de la República, a continuación del punto aparte, el que pasa a ser seguido, las siguientes expresiones:

“Para la determinación del salario mínimo, el legislador deberá considerar de forma expresa los factores contemplados por los diversos instrumentos internacionales ratificados por Chile y vigentes, entre ellos, el costo de la vida, el nivel general de ingresos del país, las necesidades de los trabajadores y sus familias, las prestaciones de seguridad social, el valor del trabajo desempeñado, entre otros que garanticen el derecho a una justa retribución. Cada modificación del salario mínimo deberá dar cuenta de la ponderación hecha por el legislador respecto de cada factor considerado. Será deber del legislador garantizar la plena igualdad entre hombres y mujeres en materia salarial, conforme al trabajo y funciones desempeñadas”.

RAUL SOTO MARDONES
Diputado de la República