LA CUESTION SALARIAL Y SU UNIFICACION

Por: Ab. Iván Castro Patiño

1.- INTRODUCCION.-

Reducir el tema salarial a la discusión y análisis del Proyecto de Unificación Salarial propuesto por el Ejecutivo es mirar el tema desde un ángulo completamente reducido. De allí que bien ha hecho el Colegio de Abogados en plantear esta Mesa Redonda sobre el tema más amplio de "La cuestión salarial y su unificación".

El Art. 45 de la Constitución establece que la organización y funcionamiento de la economía deberá asegurar a todos los habitantes una existencia digna y que el desarrollo nacional propenderá al incremento de la producción y al mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. Por su parte el Art. 31 de la Constitución establece que el trabajo, que es un derecho y deber social protegido por el Estado, debe asegurar al trabajador una existencia decorosa y una remuneración justa, que cubra sus necesidades y la de su familia.

Estos son los principios rectores de carácter constitucional que deben regir las políticas de remuneración del Estado Ecuatoriano, sin perjuicio de considerar que tanto las normas constitutivas de la OIT, cuyas génesis legal se remonta al Tratado de Versalles de Junio de 1919, así como la Declaración de Filadelfia en 1944, que fue incorporada formalmente como anexo a la Constitución de la OIT, la Declaración Universal dé los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales de 1966, se refieren a la necesidad de establecer remuneraciones justas y equitativas como instrumento de política social.

Para propender a la concretación de estas aspiraciones que constan en la Constitución y en fundamentales normas internacionales ratificadas por el Ecuador, es indispensable considerar que el problema salarial no debe ser enfocado parcialmente, pues las políticas de promoción del trabajo, de fomento a la producción y combate a la inflación, de tributación y de seguridad **social constituye, junto con la política sala-**

rial, pilares fundamentales que deben ser coherentemente desarrollados para el éxito de la política laboral en su conjunto.

Establecido este antecedente básico, es preciso reconocer que, pese a los esfuerzos que, en menor o mayor grado, han desarrollado los Gobiernos de turno, el Ecuador carece de una política coherente en materia laboral y por ende en materia de remuneraciones.

Sería injusto achacar esta falencia exclusivamente a un sector del gobierno o de la sociedad. La responsabilidad es compartida: por la Función Ejecutiva, carente de claros proyectos económicos y sociales; por la Legislatura demagógica en materia laboral; por la administración de justicia lenta, timorata y contradictoria en la aplicación de sus normas; por un segmento del empresariado sin conciencia social y por un sector de la dirigencia sindical que con sus equivocadas actuaciones han desacreditado instituciones básicas en materia laboral como son los Derechos de Asociación y de Contratación Colectiva. Todos han contribuido a que los grandes temas laborales carezcan de una política apropiada de mediano y largo plazo, para propender efectivamente a la realización de los líricos enunciados constitucionales.

2.- LA CUESTION SALARIAL

La cuestión salarial constituye sin duda uno de los problemas más agobiantes del pueblo ecuatoriano, toda vez que las remuneraciones, que de por sí son insuficientes, año a año han ido perdiendo capacidad adquisitiva, como consecuencia del incremento constante de la inflación. Algunos datos pueden ilustrarnos al respecto: si comparamos el período 1981-1993 los salarios nominales han aumentado en S/. 160.000, pasando de S/. 6.450 en 1981 a S/. 165.476 en 1993. Pero este espectacular crecimiento del salario nominal no estuvo acompañado por un aumento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores. En efecto si tomamos como base el año 1981 el salario nominal de ese año era S/. 6.400 mientras en 1993 se reduce S/. 2.992. Es decir que a lo largo de estos 12 últimos años el salario real de los trabajadores se ha reducido en un 54%. Si hacemos un alto en el tiempo y asumimos que nada ha cambiado en la economía, estos datos equivalen a decir que de un día para el otro la remuneración de los ecuatorianos fue rebajada en un 54%. Para llegar a recuperar la capacidad adquisitiva real que el trabajador ecuatoriano tenía en 1981, sería necesario en este momento un incremento del 131% de la remuneración, lo que

económicamente es imposible, ya que el aumento del gasto que no se fundamenta en el incremento de la producción trae como irremediable consecuencia la inmediata elevación del índice inflaccionario.

La historia del salario real de los ecuatorianos ha sido la de constante pérdida de su capacidad adquisitiva, hdbiendo inclusive experimentado en 1991 la mayor pérdida de poder adquisitivo de las remuneraciones entre todos los países sudamericanos, con un menos 15.2% de disminución del salario real.

A esta dolorosa realidad que en materia económica y social significa la pérdida de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, debemos añadir la complejidad del sistema de remuneraciones vigentes en el Ecuador, pues adicional al salario mínimo vital se han ido creando una serie de ingresos laborales, que han establecido un amplio abanico de pequeños pagos, y han convertido el sistema de remuneraciones en un intrincado proceso, que muy pocos conocen en detalle, pues no sólo que los pagadores de las empresas públicas y privadas tienen dificultades en la correcta aplicación de las disposiciones legales, sino que además muchos trabajadores no están al tanto de lo que realmente les corresponde percibir, lo que ha dado lugar a incontables abusos.

Cada una de las remuneraciones e ingresos adicionales al salario mínimo vital tienen diferentes maneras de cálculo; diferentes fechas de pago; algunos tienen techos salariales, como la compensación por transporte, el décimosexto sueldo, las utilidades, otros no; unos cubren a la totalidad de trabajadores (décimoquinto y décimosexto sueldo), mientras otros excluyen a determinados sectores laborales (décimatercera y décimacuarta remuneración).

A todo lo expuesto debemos finalmente agregar que en el país rige un sistema de fijación de remuneraciones tripartito, determinado por tres mecanismos distintos: 1.- Fijación de remuneración vía contratos individuales o colectivos de trabajo; 2.- Fijación de salarios mínimos vitales; 3.- Determinación de remuneración por las Comisiones Sectoriales de salarios mínimos por rama de actividad económica.

3.- EL PROYECTO DE UNIFICACION SALARIAL

En este contexto, el Gobierno Nacional ha sometido a conocimiento público un Proyecto de Ley de Unificación Salarial, sobre el cual me per-

mitiré hacer algunas consideraciones generales, estableciendo aspectos positivos, negativos y recomendaciones.

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

3.1.1. El Proyecto no forma parte de un conjunto coherente de medidas que configuren una auténtica política salarial y, en consecuencia, no forma parte de un claro propósito de recuperar la capacidad adquisitiva de los trabajadores, y consecuentemente su nivel de vida, lo que constituye la esencia misma de una política salarial correcta; .

3.1.2. El Proyecto deja abiertas las puertas para que, a breve plazo, se vuelva al caótico sistema de remuneraciones, bonificaciones y compensaciones adicionales: a) Porque no unifica la compensación por transporte y mantiene la décimatercera remuneración transformándola en bono educacional; y, b) Porque no ataca la raíz del problema que ha llevado a algunos Gobiernos, incluyendo al actual proponente del Proyecto, a preferir crear o aumentar bonificaciones y remuneraciones adicionales, antes que decretar alzas generales de remuneraciones, para evitar así el efecto multiplicador que tienen las variaciones en salarios mínimos vitales ya que muchas categorías económicas y salariales se han indexado al SMV. En efecto, el pago de multas laborales, de impuesto a la renta, indemnizaciones, vacaciones, aportes al IESS, Fondo de reserva e inclusive requerimientos mínimos o máximos de capital se mueven en función de la cuantía de los SMV.. Una de las **principales razones** por la cual se ha ido creando este tipo de ingresos adicionales, es para disminuir los efectos mayormente inflacionarios de los incrementos de SMV;

3.1.3. No considero que el proyecto atente contra el Art. 31 literal C de la Constitución, que establece la intangibilidad de los derechos de los trabajadores. El mismo Art. señala que el estado debe adoptar medidas para ampliar y mejorar los derechos reconocidos a los trabajadores y uno de los indiscutibles efectos positivos del proyecto es el simplificar la estructura salarial, para facilitar su comprensión y cumplimiento y evitar la evasión de las disposiciones legales sobre salarios. Por otro lado, la intangibilidad no puede equiparse como sinónimo de congelar o hacer intocable una norma de carácter laboral porque ello equivaldría a sustraerla del lógico y constante devenir histórico y constituiría un ab-

surdo jurídico, paralizante de la evolución del derecho laboral y de la posibilidad de mejorar sus conquistas o la aplicación de ellas.

En este aspecto de la Constitucionalidad debo hacer reparo en la necesidad de eliminar la posibilidad de que la primera disposición general atente contra la autonomía del IESS señalada en el Art. 29 de la Constitución;

3.1.4. El proyecto contempla algunos aspectos no referentes a unificación salarial. Así por ejemplo: a) El Art. 2 del proyecto suprime la prohibición de la estipulación del trabajo por horas, lo que considero conveniente para promover el empleo, adicionalmente a que en la práctica tal modalidad ya se encuentra vigente por el sistema "Hora-mes" al que se refiere al Art. 13 de la Ley 133, publicada en el Registro Oficial 817 del 21 de Noviembre de 1991; b) Transforma la décimatercera remuneración en bono educacional, a ser pagado hasta el 1 de Septiembre de cada año en la Sierra y Oriente y hasta el 1 de Abril en la Costa y Galápagos (Art. 3 Inciso Primero del Proyecto); c) Concede el 50% del bono educacional a operarios de artesanía. En la actualidad los operarios no ganan décimatercera remuneración, que es la que se transformaría en bono educacional (Art. 3, inciso tercero del Proyecto); d) Suprime limitación al derecho a percibir compensación por transporte. Actualmente sólo la perciben quienes ganan hasta dos salarios mínimos vitales. A este respecto debo hacer notar que el Art. 10 del Proyecto de Ley al reformár el Art. 11 del Decreto Ejecutivo 1.066, referente a la compensación por transporte, deja inconclusa su redacción. Lo lógico es agregar después del párrafo suprimido, la frase: "Cualquiera que fuere la remuneración que perciba". (ver R.O. 164 del 14 de Noviembre de 1989);

3.1.5. En cuanto al problema de la denominación de la Ley es evidente que la propuesta no es acertada, aunque es justo reconocer que no constituye una novedad del actual Gobierno, sino que deviene de la tradicional costumbre de denominar en forma equivocada los diferentes ingresos que percibe el trabajador. Basta con caer en cuenta que se unifican, entre otros ingresos, la décimacuarta remuneración, los décimoquinto y décimosexto sueldo en una Ley de Unificación Salarial. Es decir, se unifican remuneración y sueldo bajo el concepto de salario. En mi criterio, lo procedente es denominarla Ley de Unificación de Remuneraciones, ya que "remuneración" es el término legal que utiliza el Art. 8 del Código del Trabajo como elemento constitutivo del Contrato Laboral. La

remuneración puede ser según los Arts. 13 y 69 sueldo o salario y cuando este último se paga por jornada de labor se denomina jornal. Y por último es el concepto de remuneración total, el que rige según el Art. 94 del C. del T. para el pago de las indemnizaciones, aunque por razones económicas y no jurídicas se excluya de la "remuneración total" a las remuneraciones y bonificaciones adicionales.

Lo expuesto sobre este punto es sin perjuicio de advertir que el Ecuador es signatario del Convenio N^2 95 de la OIT sobre protección del salario y que en el Art. 1 de este instrumento, que es norma legal **en el** Ecuador por expresa disposición del Art. 1 del Código del Trabajo, se establece que se entiende por "salario" 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 efecto o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.

Si es que en consecuencia lo que se pretende es seguir la denominación internacionalmente establecida mediante convenios lo procedente es reformar las disposiciones del Código del Trabajo que digan relación con la retribución que el empleador debe al trabajador, tal como **en su** época se lo hizo al adecuar mediante la Ley 7005, el Capítulo Primero, Título Quinto del Código del Trabajo, relativo a las Asociaciones Profesionales, con el Convenio N^2 87 de la OIT.

3.2. ASPECTOS POSITIVOS DEL PROYECTO

3.2.1. Simplifica la estructura salarial, facilitando su comprensión y cumplimiento, tanto para empleadores como trabajadores;

3.2.2. Ayuda a evitar la evasión de algunos empleadores de las disposiciones legales sobre salarios;

3.2.3. Tiende a disciplinar el gasto o gastos mensuales de los trabajadores;

3.2.4. Podría contribuir en atraer la inversión extranjera;

3.2.5. Al unificar las remuneraciones facilita la estipulación de los Contratos de trabajo por hora;

3.2.6. Prohibe que cualquier norma jurídica o contractual establezca como referencia el salario mínimo unificado, con lo que se evita la costumbre, especialmente de los burócratas, de establecer vía contratos colectivos una serie de prebendas que se miden en términos de tres, cuatros o diez SMV, que ha sido una de las causas por las cuales los gobiernos no han elevado los S.M.V. y han preferido crear remuneraciones y compensaciones adicionales.

3.3. ASPECTOS NEGATIVOS DEL PROYECTO

3.3.1. El proyecto, se limita a una simple suma de ingresos, con lo que se podría crear el espejismo de un incremento en la remuneración total del trabajador con el consiguiente incremento de bienes y servicios, bien sea por factores especulativos o por incrementos en la demanda sin el consiguiente aumento de la producción;

3.3.2. El Proyecto no contempla ningún tratamiento provisional para el pago de valores de los cuales son acreedores los trabajadores por concepto de beneficios que deberían ser pagados en el transcurso de este año y que se van a unificar de acuerdo con la Ley. Tal es el caso de la décimocuarta y décimoquinta remuneración, que se unifican, así como de la décimotercera remuneración, que de mantenerse se pagaría en Diciembre, pero de convertirse bono educacional se pagaría en la Costa hasta el primero de Abril del próximo año;

3.3.3. El proyecto por un lado simplifica el cálculo de las remuneraciones laborales, pero por otro mantiene la ficción de los niveles de S.M.V. actualmente vigentes para el pago de fondo de reserva, aportes al IESS, pago de indemnizaciones, utilidades, bono educacional, y en-el caso del sector público inclusive el pago de subsidio de responsabilidad antiguedad. Lo que es peor, a través de una "disposición general", que por su misma naturaleza no es transitoria sino permanente, congela para el futuro el valor del actual S.M.V. para el cálculo de determinados pagos, para lo cual establece 45 diferentes escalas para los trabajadores en general 16 escalas para los operarios de artesanías y 11 escalas para los trabajadores de servicio doméstico;

3.3.4. En cuanto al aporte al IESS y el pago del impuesto a la renta, sin que exista un real incremento en la remuneración, se da el caso de trabajadores a quienes se les aumenta su **aporte o tributación, respec-**

tivamente. Así por ejemplo, un trabajador que percibe actualmente un salario mínimo de S/. 60.000,00 aporta mensualmente-al IESS S/. 5.610 (9.35%). Con su salario unificado la remuneración mensual será de S/. 140.167,00 y aplicándole la escala deberá aportar al Seguro sobre un sueldo ajustado de S/. 70.084,00 lo que significa un aporte mensual de S/. 6553 es decir S/. 943 más;

3.3.5. En algunos casos el proyecto es oscuro y puede dar lugar a diferentes interpretaciones. En otros, el proyecto demuestra la poca diligencia que tuvieron sus redactores para averiguar las normas jurídicas vigentes. Ejemplo de oscuridad es el caso de los operarios de artesanía: Si se aprueba el proyecto tal como está redactado ¿tendrán derecho a percibir dentro del salario unificado décimocuarta remuneración y bonificación complementaria?, toda vez que si actualmente no la perciben es por disposición del Art. 118 del Código del Trabajo, el mismo que quedaría derogado por el Art. 6 del Proyecto de Ley. Ejemplo de poca diligencia y cuidado es la redacción del mismo Art. 6 del Proyecto de Ley que deroga el Art. 117 del Código del Trabajo, el que ya fue derogado en 1991 por el Art. 18 de la Ley 133;

3.3.6. Puede perjudicar económicamente a los trabajadores, pues en el futuro los incrementos de remuneraciones se harán vía aumento del "salario unificado", mientras que en la actualidad cada incremento en el S.M.V. a su vez aumenta el pago de décimotercera y décimocuarta remuneración así como el valor mensual del décimosexto sueldo.

3.4. RECOMENDACIONES O SUGERENCIAS

3.4.1. Si el mayor mérito del proyecto es la simplificación y unificación de la estructura salarial, lo que contribuye a su mejor comprensión y cumplimiento, debe eliminarse la primera disposición general y consecuentemente el entrabado sistema de establecer 45 diferentes escalas para el pago de fondos de reservas, aportes al IESS, pago de indemnizaciones, utilidades, bono educacional, vacaciones, etc. Para ello propongo: a) En cuanto a aportes al IESS, que se lo haga sobre la remuneración unificada, pero estudiando la posibilidad, en base a cálculos actuariales, de reducir el porcentaje de los aportes mensuales de tal manera que con el menor sacrificio se pueda asegurar, en base a la mayor cuantía en el aporte del mismo número de afiliados, que las pensiones de jubilación, viudez, montepío, etc. se otorguen en base a la totalidad del salario

unificado; b) Incrementar la deducción general para el pago de impuesto a la renta; c) En cuanto al pago de fondo de reserva, indemnizaciones, utilidades y vacaciones que se lo haga en base a la remuneración unificada con lo que se estaría estableciendo un real beneficio a los trabajadores, un freno a los despidos injustificados, sin crear mayores presiones inflacionarias;

3.4.2. Que el "bono educativo" contemplado en el Proyecto se convierta en "bono educativo y navideño", equivalente a la doceava parte de la remuneración unificada que se hubiere percibido en el año calendario respectivo, pero pagadero en dos partes iguales: La una mitad en la fecha señalada para el bono educativo y la otra mitad hasta el 24 de Diciembre de cada año;

3.4.3. Eliminar, porque en la actualidad carece de sentido el discrimen contra los operarios de artesanía, a los cuales, si bien se equiparó su salario mínimo vital al de los trabajadores en general (Resolución 02 CONADES R.O. 969 del 1° de Julio de 1992), se los mantiene sin derecho a décimotercera y décimocuarta remuneración y a bonificación complementaria;

3.4.4. Establecer en que forma se va a pagar los valores a los cuales tienen derecho los trabajadores por concepto de beneficios que deberían ser cubiertos en el transcurso del presente año y que se van a unificar de acuerdo con la Ley;

3.4.5. Fomentar efectivamente posteriores aumentos de remuneraciones vía contratación colectiva, para lo cual sugiero dos medidas: a) Regresar al número de 15 trabajadores como los necesarios para formar un sindicato, manteniendo las actuales exigencias de número y porcentajes para el Comité de Empresas y Comité Especial. De esta manera se facilitaría la posibilidad que un mayor número de trabajadores esté amparado por contratos colectivos, instrumento jurídico capaz de establecer la equidad en materia de remuneraciones; b) Establecer legalmente la imputabilidad de los aumentos de remuneraciones que se realicen vía contratación colectiva a los incrementos de la remuneración unificada, efectuados durante el tiempo de vigencia del contrato, para evitar que por temor a incrementos acumulativos no se establezcan mayores remuneraciones vía contratos colectivos.