

CONSEJOS DE SALARIOS Y SALARIOS MÍNIMOS

por

HÉCTOR-HUGO BARBAGELATA

Sumario

I. Introducción. II. La institución de los Consejos de Salarios. A) Generalidades. B) La resistencia a los Consejos de Salarios. C) Significación social de la actuación de los Consejos de Salarios. D) Significación económica de los Consejos de Salarios. E) Otras virtudes de la ley 10.449. III. Apostillas sobre el régimen de los Consejos de Salarios luego de la reanudación de las convocatorias. IV. Breve resumen.

I. Introducción

1. Lo primero que parece oportuno tener presente al encarar el tema de los Consejos de Salarios y su relación con los salarios mínimos, es la forma en que ambos institutos ingresaron y se desarrollaron en nuestro ordenamiento jurídico.

A ese respecto, corresponde recordar que la idea de instituir un método para la fijación de salarios mínimos y concretamente de Consejos de Salarios con ese fin, se remonta a 1912, con la presentación en la Cámara de Representantes por Emilio Frugoni de un primer proyecto con ese propósito, acompañado de una brillante exposición de motivos.

El referido proyecto, que reconoce estar inspirado en diversas fuentes, debe ser considerado un directo antecedente de la ley núm. 10.449 de 12 de noviembre de 1943. Basta repasar sus 27 artículos para apreciar que la ley, en varios pasajes, reprodujo literalmente disposiciones que figuraban en el Proyecto de Frugoni. Así por ejemplo, el artículo 5° de la ley, que es el primero que regula este método de fijación de salarios, emplea la misma fórmula, pues dice, como el Proyecto referido: "Créanse Consejos de Salarios...". Asimismo, el inciso segundo del mismo artículo de la ley 10.449, reproduce el párrafo final del art. 2° del Proyecto de Frugoni.

Pueden encontrarse muchas más similitudes. Entre las más significativas, que es oportuno recordar, cuentan: la exigencia de que se fijen salarios mínimos aplicables a cada categoría; la elección directa por los inte-

resados, de las respectivas representaciones profesionales; el cumplimiento del derecho a cobrar las diferencias de salarios que se merecen; etc.

2. Los puntos en que difiere el órgano que se creó por la ley respecto del previsto en el Proyecto de Frugoni, pueden ser considerados como meros ajustes o más amplios desarrollos, que no alteran, en lo esencial, el sistema previsto originalmente.

Sí, se percibe en el Proyecto original la intención de reducir la presencia del Estado en el proceso de fijación de los salarios, ante las posibles críticas a ese respecto. En efecto, los Consejos son tripartitos y sólo incluyen un solo delegado gubernamental (en el caso, un representante de la *Oficina de Trabajo*, art. 4).

3. En la misma línea de abstencionismo del Estado, el Proyecto original no preveía que el Poder Ejecutivo pudiera observar un salario que se fijaba por un Consejo, por no llenar las exigencias de un mínimo que era demasiado bajo, como en cambio lo estableció la ley de 1943 con el claro propósito de lograr un efectivo mejoramiento de la situación en ese respecto (art. 15).

El Proyecto de Frugoni, tampoco proporcionaba los criterios para "aumentar los salarios" que figuran en el art. 17 de la ley.

El eventual recurso de apelación no quedaba, como se instituyó en la ley de 1943, librado a la decisión del Poder Ejecutivo, sino que debía ser resuelto ante un *Consejo Central de Salarios* con representación de los sectores profesionales, y se completaba por "una persona neutral, nombrada por el Poder Ejecutivo competente" (art. 25 del Proyecto Frugoni).

4. Es oportuno subrayar que la idea de "persona neutral" se materializó en la aplicación práctica de la ley 10.449. En efecto los delegados gubernamentales del Poder Ejecutivo durante todo el primer período de funcionamiento de la ley designaban con ese criterio.

Conviene aclarar que, en todo ese período, salvo quizás algún caso individual de algún titular del Ministerio de Trabajo, o sea hasta que se promulgó la ley de 1943, no condicionaba la actuación de los delegados gubernamentales a las resoluciones del Consejo Central de Salarios con pautas o instrucciones, lo cual motivó críticas de algunos sectores. Los delegados del Poder Ejecutivo, en puridad, no lo eran sino que eran realmente *personas neutrales*, como las calificaba el Proyecto original.

ISSN 01



5147

5. La iniciativa de Frugoni, iba acompañada de una exposición de motivos, en la cual ponía de manifiesto la debilidad de los argumentos contrarios a la fijación de salarios mínimos, tanto los que habían formulado los economistas clásicos, como los expuestos por los calificados como de izquierda, que aceptaban la validez de tales argumentos dentro del sistema capitalista.

A ese respecto, en la Exposición de Motivos se maneja con solvencia la idea que, pocos años después quedaría consagrada en la Parte XIII del *Tratado de Versalles*, (y fue ratificada rotundamente en la *Declaración de Filadelfia*), conforme a la cual, el trabajo no puede ser considerado una mercancía como las demás.

En un párrafo, Frugoni resume la argumentación en tal sentido, y sostiene que, aún aceptando que el trabajo, o sea *la vida humana aplicada a la producción de bienes y servicios*, opera en las relaciones de producción como una mercancía: bastaría "admitir que la vida es una mercancía de distinto carácter de las demás, para verse precisado a reconocer que el valor no está regido por las mismas leyes que las mercancías vulgares"².

La comprobación de la cruda insuficiencia de los salarios en su época, de lo que da suficientes ejemplos³ (especialmente respecto de los salarios de las mujeres y los niños), lo conduce naturalmente, —como ocurrió después, con los legisladores de 1943, ante la evidencia resultante de la investigación de la Cámara de Representantes—, a sostener: la "justicia de esa intervención legal que da una pauta para la remuneración de los productores [es decir de los obreros y empleados] y limita la arbitrariedad expoliadora del capitalismo"⁴.

6. La idea de crear un método permanente para la fijación de salarios mínimos tardó muchos años en madurar y concretarse, pues afectaba potestades que los empleadores consideraban intocables, así como convicciones profundas de los economistas liberales.

Las primeras leyes que en el Uruguay encararon el problema, lo hicieron para resolver situaciones críticas en un sector o un gremio determinado, o sea que no crearon un método para la fijación de salarios mínimos sino que —aprovechando la estabilidad de los precios que por entonces existía— los fijaban directamente, por una sola vez, para quienes trabajaban en ciertas actividades. A este respecto, pueden citarse, entre otras, las leyes dictadas

¹ Obras de Emilio Frugoni, t. II, Selección de Discursos, Año, 1912, Ed. Banda Oriental, Mont., 1988.

² Op. cit., t. II, p. 40.

³ Op. cit., t. II, pp. 48 y ss.

⁴ Op. cit., t. II, p. 52.

específicamente para los telefonistas, en 1922; para los trabajadores rurales, 1923; para los de las capatacías de aduana, 1928; para el personal de frigoríficos ocupado en la carga y descarga de buques 1930; etc. Incluso, pocos meses antes de la sanción de la ley núm. 10.449 se dictó otra, por una sola vez, para un gremio determinado: la núm. 10.434, que dio esa fuerza análoga a la de la ley a un convenio colectivo en la industria de la construcción.

7. Con la ratificación en 1933 (por el Decreto-ley núm. 8.950), del Convenio Internacional del Trabajo núm. 26: "Relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos" de 1928, quedó aceptado en el ordenamiento nacional que debían instituirse, con carácter general, métodos para fijar los salarios mínimos.

El Convenio núm. 26 se caracteriza por imponer la existencia de disposiciones apropiadas que aseguren el establecimiento o el mantenimiento, cuando ya existan, de métodos para la fijación de salarios mínimos y para definir el objetivo de los mismos.

En cuanto a esto último, el art. 4 del Convenio dejó aclarado lo que significaba la calificación de *mínimo* referida al salario, cuando dispuso que los ratificantes deberían "adoptar las medidas necesarias... para que los salarios pagados no sean inferiores a las tasas mínimas aplicables". Es decir, que no se trata de un *minimus*, sino de lo que el empleador debe pagar según las tasas establecidas y que, si no lo hace, da "derecho [al trabajador] a recuperar la suma que se le adeude, por vía judicial o por cualquier otra vía legal" (como dice el art. 4.2)⁵.

8. La obligación resultante del C. 26, comenzó en los hechos a satisfacerse, aunque reducida a un único gremio, con la adopción de la ley 9.910 de 5 de enero de 1940, que instituyó comisiones tripartitas de salarios para el trabajo a domicilio.

Pero, en la normativa interna, la exigencia de una protección del trabajo que abarcara, con carácter general, la tutela legal de la *justa remuneración*, ya aparecía consignada en la Constitución desde 1934, por el actual art. 53, donde consta que "el trabajo está bajo la protección especial de la ley" y concordantemente, en el artículo siguiente, se dispuso que "la ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio como obrero o empleado... [entre otros derechos, el de recibir] la justa remuneración".

⁵ En el mismo sentido, Plá Rodríguez dejaba aclarado que: "El salario mínimo es el salario menor que el derecho permite fijar. Es un concepto puramente jurídico: un límite por debajo del cual no puede pagarse ningún salario" (*El salario en el Uruguay- Su régimen jurídico*, FDCS, Montevideo, 1956, t. II, p. 98).

