



C O N S E J O
Alta Dirección Pública

**INFORME REDUCCIÓN TRANSITORIA DE LA DIETA PARLAMENTARIA
Y REMUNERACIONES DE OTRAS AUTORIDADES DEL ESTADO**

Ley N° 21.233 de 28 de mayo de 2020

Santiago, 26 de junio de 2020

Alejandro Weber Pérez

Bettina Horst Von Thadden

Cristina Orellana Quezada

Eduardo Abarzúa Cruz

Eduardo Riquelme Portilla

www.remuneraciones.cadp.cl

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	11
1. MANDATO CONSTITUCIONAL.....	17
1.1. Origen del mandato Constitucional.	17
1.2. Contenido de la ley.....	18
1.2.1. Mecanismo permanente de fijación de remuneraciones.....	18
1.2.2. Mecanismo transitorio de reducción de remuneraciones.....	18
2. METODOLOGÍA DE TRABAJO.....	20
2.1. Resumen del plan de trabajo conducido por el Consejo de Alta Dirección Pública.	20
2.2. Sesiones celebradas y participantes.	21
3. DEFINICIONES JURÍDICAS DEL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA PRECISAR CONTENIDO Y ALCANCE DEL MANDATO CONSTITUCIONAL.....	23
3.1. Ámbito de aplicación de la reforma.	23
3.1.1. La reforma sólo se aplica a cargos de naturaleza política.....	23
3.1.2. La reducción transitoria de remuneraciones sólo opera respecto de “autoridades”.....	24
3.1.3. La reducción transitoria se aplica a “funcionarios de exclusiva confianza presidencial”: concepto y alcance.	25
3.1.4. Listado de cargos afectos a la rebaja transitoria de su dieta o remuneración..	27
3.2. Conceptos de “remuneración”, “sueldo” y “dieta”.	27
3.3. Precisiones respecto al concepto de “última remuneración percibida”.....	28
3.4. Distinción entre dieta y asignaciones parlamentarias.....	29
3.4.1. La dieta parlamentaria.	29
3.4.2. Las asignaciones parlamentarias.	30
4. EVENTUALES EFECTOS DERIVADOS DE LA REDUCCIÓN TRANSITORIA DE REMUNERACIONES.....	33
4.1. Respecto a las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos.	33
4.2. Respecto del resto del empleo público.....	34
4.3. Respecto de los funcionarios del Congreso Nacional.....	36
4.4. Respecto a cargos de otras entidades públicas.	36
5. CRITERIOS A CONSIDERAR POR EL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA SU DELIBERACIÓN Y RESOLUCIÓN.....	37

5.1. Responsabilidad del cargo.	37
5.1.1 El principio de responsabilidad.	37
5.1.2 Barreras de entrada para asumir funciones.	40
5.1.3. Barreras de salida para dejar funciones.	42
5.2. Independencia para cumplir funciones y atribuciones.	44
5.2.2. Equilibrio de poderes.	46
5.3. Escala Única de Sueldos.	47
5.3.1. Historia.	47
5.3.2. Remuneraciones y otros estipendios de los funcionarios de los servicios públicos afectos a la Escala Única de Sueldos.	48
5.4. Situación económica del país.	50
5.4.1. Tasa de crecimiento y su evolución.	51
5.4.2. PIB per cápita y su evolución.	51
5.4.3. Inflación.	52
5.4.4. Empleo.	52
5.4.5. Pobreza y distribución del ingreso.	53
5.4.6. Deuda pública, su evolución y proyección.	54
5.4.7. Presupuesto de la nación y sus modificaciones en pandemia	55
5.5. Experiencia comparada: dietas y asignaciones parlamentarias y remuneraciones ministeriales en países de la OCDE y Latinoamérica.	56
5.5.1. Cámara de Diputados o Cámara Baja.	56
5.5.2. Senado o Cámara Alta.	59
5.5.3. Ministros de Estado.	62
5.5.4. Relación entre la dieta parlamentaria y la remuneración de Ministros de Estado.	64
5.5.5. Relación de las renta de altas autoridades y directivos en países seleccionados.	66
5.6. Evolución de la Dieta Parlamentaria y la Remuneración de Ministros de Estado en Chile.	69
5.6.1. Evolución de la dieta parlamentaria (1990-2020).	69
5.6.2. Evolución de la remuneración de Ministros de Estado.	72
5.7. Otros parámetros relevantes de política pública.	74
5.7.1. Crisis de confianza y legitimidad de las instituciones.	74
5.7.2. Impacto de las remuneraciones de autoridades y funcionarios públicos en la calidad del Estado.	76

6. DELIBERACIÓN DEL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA FIJAR EN FORMA TRANSITORIA LA DIETA DE DIPUTADOS, SENADORES Y MINISTROS DE ESTADO.....	79
7. DELIBERACIÓN DEL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA FIJAR EN FORMA TRANSITORIA LAS REMUNERACIONES DE OTRAS AUTORIDADES INDICADAS EN EL INCISO SEGUNDO DE LA DISPOSICIÓN TRIGÉSIMO OCTAVA TRANSITORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.	94
8. RECOMENDACIONES PARA LA ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA ORGÁNICA DE REMUNERACIONES DE AUTORIDADES EN EL ESTADO.....	108
8.1. Sobre la relación entre la remuneración de Diputados, Senadores y Ministros de Estado.....	108
8.1.1. Eliminar la igualdad entre la dieta parlamentaria y la remuneración de los Ministros de Estado, debiendo estos últimos percibir una remuneración superior.	108
8.2. Sobre la función parlamentaria.	109
8.2.1. Establecer por ley la dedicación exclusiva a la labor de Diputados y Senadores.	109
8.2.3. Revisar el sistema de asignaciones y asesorías parlamentarias.	110
8.3. Sobre las remuneraciones en el Poder Ejecutivo.	111
8.3.1. Distinguir entre los cargos de confianza política y aquellos de gerencia pública.	111
8.4. Sobre los cargos y remuneraciones de la Alta Dirección Pública.	113
8.4.1. Desvincular la renta de Subsecretarios y Altos Directivos Públicos.	113
8.4.2. Profundizar el análisis de los criterios de mercado en la fijación de las remuneraciones de la Alta Dirección Pública.....	113
8.4.3. Expandir y perfeccionar la coherencia del Sistema de Alta Dirección Pública.	113
BIBLIOGRAFÍA.....	115
ANEXO 1. LISTADO DE CARGOS/AUTORIDADES QUE SERÁN OBJETO DE LA FIJACIÓN Y REDUCCIÓN DE REMUNERACIONES, CON SU CORRESPONDIENTE REMUNERACIÓN BRUTA MENSUAL DE REFERENCIA.....	118
ANEXO 2: SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.	120
ANEXO 3. EVIDENCIA COMPARADA EN PAÍSES DE LA OECD PARA LAS DIETAS DE PARLAMENTARIOS Y MINISTROS DE ESTADO O SUS EQUIVALENTES.	123
ANEXO 4. EVOLUCIÓN DE LA DIETA PARLAMENTARIA Y REMUNERACIONES DE MINISTROS DE ESTADO EN CHILE, RESPECTO DEL RESTO DE LA FUERZA LABORAL.	138
ANEXO 5: NOTA METODOLÓGICA DEL ESTUDIO DE ANÁLISIS COMPARADO: DIETAS PARLAMENTARIAS Y REMUNERACIONES MINISTERIALES.....	140

ANEXO 6. CRISIS DE CONFIANZA Y LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES.	144
ANEXO 7. FUNCIONES ORGÁNICAS DE LOS CARGOS CONTEMPLADOS EN LA REBAJA TRANSITORIA.	153
ANEXO 8. DECISIÓN OTRAS AUTORIDADES.....	160
ANEXO 9. ACTAS DE LAS SESIONES DEL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN QUE SE ABORDA LA REBAJA TRANSITORIA DE REMUNERACIONES DE ALTAS AUTORIDADES.....	162

Índice de gráficos.

Gráfico 1: Evolución tasa de crecimiento anual desde 1990 a la fecha y proyección 2020 al 2021.....	51
Gráfico 2: Evolución PIB per cápita nominal y real desde 1996 a la fecha y proyección 2020 al 2021.....	52
Gráfico 3: Evolución inflación 2016-2019.....	52
Gráfico 4: Evolución deuda pública con detalle de corto y largo plazo desde el 2003 a la fecha. En millones de dólares.....	55
Gráfico 5: Evolución gasto gobierno central en millones de pesos 2020.....	55
Gráfico 6: Promedio dietas brutas mensualizadas de Diputados (US\$ internacionales) 2020.....	57
Gráfico 7: Promedio de dietas brutas mensualizadas de Diputados a Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA) al 2020.....	58
Gráfico 8: Promedio de dietas brutas mensualizadas de Senadores (US\$ internacionales) al 2020.....	60
Gráfico 9: Promedio de dietas brutas mensualizadas de Senadores a Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA) al 2020.....	61
Gráfico 10: Promedio de remuneraciones brutas mensualizadas de Ministros de Estado (US\$ internacionales) al 2020.....	62
Gráfico 11: Promedio de remuneraciones brutas mensualizadas de Ministros de Estado a Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA) al 2020.....	63
Gráfico 12: Proporción de dietas/remuneraciones brutas nominales mensualizadas (2020) por autoridad.....	65
Gráfico 13: Evolución de la dieta bruta de Diputados y Senadores entre los años 1990 y 2020, en pesos chilenos nominales y reales.....	70
Gráfico 14: Evolución de las dietas y asignaciones brutas reales de Diputados en pesos chilenos, entre los años 1990 y 2020.....	70
Gráfico 15: Evolución de las dietas y asignaciones brutas reales de Senadores en pesos chilenos, entre los años 1990 y 2020.....	71
Gráfico 16: Ratio entre la dieta de Diputados y Senadores y estadígrafos de ingresos en Chile, entre los años 2010 y 2018.....	72
Gráfico 17: Tasa de desocupación antigua Encuesta Nacional de Empleo (Trimestres móviles EFM 1990 – EFM 2009).....	120
Gráfico 18: Tasa de desocupación actual Encuesta Nacional de Empleo (Trimestres móviles EFM 2010 – EFM 2020).....	120
Gráfico 19 Porcentaje de variación mensual de empleo formal, informal y trabajadores por cuenta propia marzo 2019 a abril 2020.....	121
Gráfico 20: Evolución de la pobreza por ingresos en la población entre los años 2006 y 2017.....	121
Gráfico 21: Evolución de la pobreza multidimensional en la población entre los años 2009 y 2017.....	121
Gráfico 22: Promedio de asignaciones nominales mensualizadas de Diputados (US\$) al 2020.....	123

Gráfico 23: Promedio de dietas brutas más asignaciones nominales mensualizadas de Diputados (US\$) 2020.....	124
Gráfico 24: Ratio entre la dieta bruta nominal anualizada de Diputados y el PIB per cápita nominal.....	125
Gráfico 25: Ratio entre las asignaciones nominales anualizadas de Diputados y el PIB per cápita nominal en 26 países.....	126
Gráfico 26: Índice comparativo entre la dieta bruta nominal anual de Diputados y el PIB per cápita nominal (Chile =1).	127
Gráfico 27: Ratio entre dieta bruta nominal de Diputados y el salario mínimo nominal.	128
Gráfico 28: Promedio de asignaciones nominales mensualizadas de Senadores (US\$) al 2020.	129
Gráfico 29: Promedio de dietas brutas más asignaciones nominales mensualizadas de Senadores (US\$) 2020.	129
Gráfico 30: Ratio entre la dieta bruta nominal anualizada de Senadores y el PIB per cápita nominal.	130
Gráfico 31: Ratio entre asignaciones nominales anualizadas de Senadores y el PIB per cápita nominal.	131
Gráfico 32: Índice comparativo entre la dieta bruta nominal anual de Senadores y el PIB per cápita nominal (Chile =1).	131
Gráfico 33: Ratio entre dieta bruta nominal de Senadores y el ingreso mínimo nominal.	132
Gráfico 34: Promedio de asignaciones nominales mensualizadas de Ministros de Estado a Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA) al 2020.	132
Gráfico 35: Ratio entre la remuneración bruta nominal anualizada de Ministros de Estado y el PIB per cápita nominal.	133
Gráfico 36: Índice de remuneraciones brutas reales mensualizadas de Ministros de Estado (US\$ PPA) al 2020 (promedio OCDE = 1).....	134
Gráfico 37: Ratio entre remuneración bruta nominal de Ministros de Estado y el ingreso mínimo nominal.	135
Gráfico 38: Ratio entre remuneraciones brutas de Diputados o Parlamentarios unicamerales respecto de Ministros de Estado.	136
Gráfico 39: Ratio entre remuneraciones brutas de Senadores respecto a dieta bruta de Ministros de Estado.	137
Gráfico 40: Evolución de la proporción que representan la dieta bruta y las asignaciones de Diputados, entre los años 1990 y 2020.	138
Gráfico 41: Evolución de la proporción que representan la dieta bruta y las asignaciones de Senadores, entre los años 2006 y 2020.	138
Gráfico 42: Evolución de la dieta bruta de Ministros de Estado entre los años 2002 y 2020, en pesos chilenos nominales y reales.....	139
Gráfico 43: Ratio entre dieta de Ministros de Estado y estadígrafos de ingresos en Chile, entre los años 2010 y 2018.	139
Gráfico 44: Porcentaje confianza social por países año 2015.	144
Gráfico 45: Porcentaje confianza en sus gobiernos por países años 2017.	145
Gráfico 46: Porcentaje confianza interpersonal por países de Latinoamérica año 2018.....	146
Gráfico 47: Porcentaje confianza en el Gobierno por países de Latinoamérica año 2018.....	147

Gráfico 48: Porcentaje confianza en el Congreso por países de Latinoamérica año 2018.	147
Gráfico 49: Evolución del porcentaje de confianza en el Gobierno en países de Latinoamérica entre los años 2002 y 2018.	148
Gráfico 50: Evolución del porcentaje de confianza en el Congreso en países Latinoamérica entre los años 1996 y 2018.	148
Gráfico 51: Evolución de la confianza interpersonal en Chile año 2018.	149
Gráfico 52: Porcentaje de confianza en las instituciones en Chile año 2018.	149
Gráfico 53: Evolución del porcentaje de confianza en el Gobierno y el Congreso entre los años 1990 y 2018.	150
Gráfico 54: Porcentaje de confianza en instituciones año 2019.	150
Gráfico 55: Evolución del porcentaje de confianza en el Gobierno y Congreso entre diciembre de 1990 y 2018.	151
Gráfico 56: Porcentaje de confianza en las Instituciones a diciembre de 2019.	151
Gráfico 57: Evolución del porcentaje de confianza en el Gobierno y Congreso entre diciembre de 2002 y diciembre de 2019.	152

Índice de tablas.

Tabla 1: Listado de autoridades contempladas en la reforma y el porcentaje de la rebaja transitoria a la que se verán afectas.....	15
Tabla 2: Monto en pesos de la asignación parlamentaria vigente desde julio del 2018 hasta abril del 2020, definida para Senadores y Comités Parlamentarios.....	31
Tabla 3: Monto en pesos de la asignación parlamentaria vigente desde julio del 2018 hasta abril del 2020, definida para Diputados y Comités Parlamentarios.....	31
Tabla 4: Asignaciones creadas con posterioridad a la Escala Única de Sueldos.....	49
Tabla 5: Dietas, remuneraciones y compensaciones brutas de diversos cargos directivos por países a Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) US\$ 2020.....	69
Tabla 6: Número de cargos y remuneración bruta autoridades.	118
Tabla 7: Indicadores de distribución del ingreso por tipo de ingreso 2006-2017.	122
Tabla 8: Indicadores de distribución del ingreso monetario de los hogares 2006-2017.	122
Tabla 9: Funciones y atribuciones legales por cargo contemplado en la reforma.	153
Tabla 10: Porcentaje de reducción transitoria de remuneraciones por cargo.....	160

RESUMEN EJECUTIVO.

CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA FIJA POR LA MAYORÍA DE SUS MIEMBROS LA REBAJA TRANSITORIA DE LAS REMUNERACIONES DE DIPUTADOS, SENADORES Y MINISTROS DE ESTADO EN 25%; POR UNANIMIDAD LA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SUBSECRETARIOS, INTENDENTES, GOBERNADORES, DELEGADOS PRESIDENCIALES Y SEREMIS EN 10%, Y LA DEL RESTO DEL PERSONAL DE CONFIANZA PRESIDENCIAL EN 1%, DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA.

Una nueva forma de determinar las remuneraciones de las autoridades.

La ley N°21.233, de 28 de mayo de 2020, reformó la Constitución con el fin de modificar la forma como se determinan las remuneraciones del Presidente de la República, Ministros de Estado, Diputados, Senadores y otras altas autoridades.

Hasta ahora, las dietas de Diputados y Senadores eran equivalentes a la remuneración de un Ministro de Estado y las del resto de las autoridades sometidas al nuevo sistema se fijaban por ley.

En lo sucesivo, sus remuneraciones serán fijadas por una Comisión, de cinco miembros, designados por el Presidente de la República, con el acuerdo de los dos tercios de los Senadores en ejercicio, quienes deberán reunir las calidades de: ex Ministro de Hacienda, ex Consejero del Banco Central, ex Contralor o Subcontralor, ex Presidente de alguna de las cámaras del Congreso Nacional y ex Director Nacional del Servicio Civil.

La Comisión se constituirá una vez aprobada la ley orgánica constitucional encargada de regularla y cumplirá su labor cada 4 años, al menos 18 meses antes del término de un período presidencial.

Reducción transitoria de remuneraciones.

La misma reforma encomendó al Consejo de Alta Dirección Pública (Consejo ADP) la rebaja de las remuneraciones de Diputados, Senadores y Ministros, dentro del plazo de 30 días contados desde su publicación, y de las demás autoridades a la que se aplica la norma en un plazo de 90 días contados desde el mismo hito.

Esta rebaja es transitoria, se efectúa por una única vez y regirá hasta que la Comisión a cargo de fijar las remuneraciones permanentes cumpla por primera vez su labor.

Para cumplir su tarea, el Consejo ADP celebró diecisiete (17) sesiones, destinando diez (10) de ellas a conocer las opiniones de expertos, académicos, ex Consejeros, representantes de organismos internacionales y ciudadanos.¹ Además, reunió antecedentes y efectuó análisis técnicos para sustentar su decisión.

¹ Participaron como invitados las siguientes personas: los especialistas en materias de institucionalidad pública, señores Alfredo Joignant, Tomás Jordán, Sebastián Soto y Enrique Rajevic; los economistas señores René Cortázar y Rodrigo Valdés; los expertos en Gobierno y Políticas Públicas señora Verónica Pinilla y señores Diego Pardow, Eugenio Guzmán y Nicolás Grau; los ex Consejeros de Alta Dirección Pública, señora Beatriz Corbo y señores Rodrigo Egaña, Mario Waissbluth y Carlos Williamson; los académicos señores Ignacio Irrázaval, Pablo González, Dante Pesce y Egon Montecinos; los representantes de organismos internacionales señora Marcela Ríos, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y señor Mariano Lafuente, del Banco Interamericano de Desarrollo; el Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, don José Pérez, el abogado experto

Para definir la rebaja, el Consejo debía considerar la Escala Única de Sueldos de la Administración del Estado; la realidad económica del país y el análisis de política comparada. Además, incorporó los dos criterios que deberá tener en cuenta la Comisión permanente: que la remuneración fijada garantice una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones.

La forma como fueron considerados estos factores, las presentaciones de expertos y ciudadanos, así como el detalle del trabajo realizado por el Consejo puede consultarse en el Informe "Reducción transitoria de la dieta parlamentaria y remuneraciones de otras autoridades del Estado", disponible en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>.

Ministros y parlamentarios ganarán en forma transitoria un 25% menos.

La ley establece que la rebaja debe efectuarse respecto a la última remuneración percibida por las autoridades, la que, en el caso de parlamentarios y ministros, era de \$9.349.853. Tras efectuarse la reducción del 25% fijada por el Consejo ADP (cuatro votos a uno), este monto pasa a ser de \$7.012.390 similar al valor nominal que ministros y parlamentarios recibían en el año 2010.

Con la rebaja, la relación entre la dieta parlamentaria y la remuneración de ministros de Estado se modificó: disminuyendo su distancia con el sueldo mínimo, de 29 a 22 veces y con el promedio de las remuneraciones de los ocupados, de 16 a 12 veces.

Desde la perspectiva de la comparación internacional, las dietas brutas de los parlamentarios chilenos pasaron de ocupar el actual segundo lugar de la OCDE, con US\$13.638 mensuales - tras Estados Unidos-, al séptimo lugar, con US\$10.229, por debajo de Israel. A paridad de poder adquisitivo, pasó del primer al tercer lugar, con US\$ PPA 17.516. En Latinoamérica ahora es Colombia quien tendrá a los parlamentarios mejor remunerados.

La nueva remuneración de los Ministros de Estado quedó por debajo del promedio de los países de la OCDE -US\$10.229 en Chile vs el nuevo promedio de US\$12.966 en la OCDE- y a US\$ PPA pasó del segundo lugar, después de Suiza, al noveno lugar, por debajo de Austria.

Es importante tener en cuenta que las asignaciones parlamentarias no son parte de la remuneración y no fueron encargadas al Consejo ADP por la reforma constitucional, por lo que no fueron alteradas por la decisión de este organismo.

Se debe considerar que la reforma constitucional mantuvo la igualdad entre la remuneración de parlamentarios y ministros, por lo que el Consejo ADP no pudo establecer una rebaja diferenciada para ambas autoridades. A partir del análisis desarrollado y la evidencia acumulada, el Consejo ADP considera que la rebaja de los ministros de Estado debía ser menor que la de los parlamentarios. Al analizar la experiencia internacional, de los 37 países analizados, en 26 de ellos los ministros ganan más que los parlamentarios y, en los países de la OCDE, su remuneración es un 41% superior en promedio que las dietas parlamentarias. A esto se suma la responsabilidad personal y política que establece la ley en el ejercicio del cargo, la dedicación exclusiva de sus funciones y la volatilidad del cargo.

en políticas públicas, señor Lucas Sierra y los expertos en gestión pública y modernización del Estado, señores Salvador Valdés y Enrique Paris.

Rebajas a las remuneraciones de otras autoridades.

El Consejo ADP rebajó en un 10% las remuneraciones del Presidente de la República; Subsecretarios; Intendentes y Gobernadores Provinciales; Gobernadores Regionales; Delegados Presidenciales Regionales y Provinciales, cuando asuman en sus cargos, y Secretarios Regionales Ministeriales y la remuneración de los funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República en un 1%.

El Consejo ADP adelantó el plazo de 60 días adicionales de que disponía para pronunciarse respecto a estos cargos, debido a que estimó que deben analizarse todas las rebajas en forma sistémica por la interacción que en la estructura del Estado tienen todos los cargos considerados en la reforma.

Además, tuvo a la vista que, respecto de los cargos políticos –Presidente de la República y Subsecretarios, entre otros-, contaba ya con antecedentes suficientes para adoptar una decisión. En cambio, respecto de los cargos denominados de “exclusiva confianza” presidencial, consideró que se trata de cargos fundamentalmente técnicos de gerencia pública, pero muy diversos en su naturaleza, regulaciones, roles, responsabilidades y contextos de desempeño, respecto de los cuales el Estado compite en atracción y retención con el sector privado, bajo criterios de mercado.

Por lo anterior, rebajar sus remuneraciones es una tarea de tal envergadura y complejidad que demanda un análisis técnico especializado, de largo aliento, imposible de abordar adecuadamente dentro del plazo señalado por la ley en su artículo transitorio, pero razonable en el régimen permanente que corresponderá conducir a la Comisión externa.

El Consejo consideró conveniente proceder con la mayor celeridad, con el fin de generar las condiciones para que la Comisión que definirá las remuneraciones, pueda cumplir su tarea antes de 18 meses del término del respectivo período presidencial, lo que para el caso del actual Gobierno, se cumple el próximo 11 de septiembre de 2020.

La rebaja de 10% a las autoridades políticas consideró que las mismas tienen responsabilidades considerables; que son cargos esenciales para el funcionamiento de instituciones complejas; que no cuentan con referencias comparativas en el sector privado; que sus actuales remuneraciones no difieren especialmente de lo que se paga en otros lugares del mundo a quienes cumplen las mismas funciones, y a que no se debía afectar la independencia de los ocupantes de dichos cargos.

En el caso de las autoridades de “exclusiva confianza” o de gerencia pública, la rebaja fue del 1% debido a que se trata de cargos en que el Estado compite con dificultad con el sector privado en atracción y retención de talento, y que se trata de cargos con un alto componente técnico profesional.

Es importante precisar que no se encuentran sujetos a rebaja las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos –nombrados por el Sistema de ADP- pues éstos no son cargos de exclusiva confianza, ya que para serlo se precisa por ley que tanto su nombramiento como su remoción puedan ser ejercidos libremente por la autoridad. En el caso de los ADP, en cambio, su nombramiento no es discrecional, sino que requiere que sean parte de una nómina, a la que se accede por mérito acreditado en concurso público, cuestiones refrendadas por la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional.

Asimismo, debido a que la rebaja de remuneraciones que debió practicar el Consejo ADP es transitoria y se efectúa por una única vez, es excepcional, por lo que sólo se aplica a las remuneraciones de las autoridades señaladas por la ley N°21.233, sin que pueda extenderse o impactar a las rentas de ninguna otra autoridad o funcionario público. Se acompaña la lista de autoridades a las que se aplica la rebaja, la que fue precisada por la Contraloría General de la República, a petición del Consejo ADP.

Implementación de las rebajas.

En cuanto al inicio de la vigencia de la rebaja, toda vez que de acuerdo a la ley N°18.834, las remuneraciones se pagan por mensualidades iguales y vencidas, ésta se aplicará el mes siguiente de publicada en el Diario Oficial las resoluciones que rebajan las remuneraciones.

Recomendaciones de política pública para diseñar e implementar un sistema orgánico de remuneraciones en el Estado.

Como fruto del estudio realizado por el Consejo ADP para cumplir su mandato constitucional, ha elaborado diversas recomendaciones de política pública destinadas a avanzar hacia una reforma a las remuneraciones en el Estado, compatible con el régimen permanente establecido en la ley N°21.233, las que hará llegar oportunamente al Ejecutivo, al Congreso de la República y a la Comisión permanente cuando ésta se constituya y que constan en el informe que acompaña las respectivas Resoluciones. Las principales recomendaciones son las siguientes:

- (i) Eliminar la igualdad entre la dieta parlamentaria y la remuneración de los ministros de Estado, debiendo estos últimos percibir una remuneración superior a los primeros. Esto se puede conseguir derogando el artículo 62 de la Constitución Política de la República o bien creando una asignación especial para los Ministros de Estado.
- (ii) Separar las escalas remuneratorias aplicables a cargos de confianza política y de gerencia pública.
- (iii) Establecer la dedicación exclusiva a la labor de Diputados y Senadores.
- (iv) Revisar el sistema de asignaciones y asesorías parlamentarias, a) organizando un sistema de asesoría de confianza para la función legislativa dependiente de las bancadas y, b) perfeccionando el control externo e independiente del buen uso de dichas asignaciones.
- (v) Distinguir por ley entre los cargos de “confianza política” y aquellos de “gerencia pública” en el Ejecutivo, sean estos ADP o nombrados directamente por el Presidente de la República. Para los primeros, la remuneración presidencial debiera ser el límite; para los segundos, su remuneración podrá exceder la del Presidente de la República si un estudio de mercado lo justificara.
- (vi) Eliminar la restricción que la renta del Subsecretario sea el tope para los cargos de Alta Dirección Pública, pudiendo estos ganar más si así un estudio de mercado lo determinara, por la complejidad de la función y las competencias requeridas para ejercer el cargo. Cabe hacer presente que en algunos casos y como consecuencia de determinadas reformas legales esa restricción no representa un tope a la remuneración de determinados jefes de servicio.
- (vii) Regular por ley la asesoría directa que reciben las autoridades de gobierno, creando en forma transparente cupos y montos para un grupo acotado de asesores de confianza, considerados dentro de la dotación y del presupuesto de cada ministerio para que no signifiquen gasto fiscal adicional.

Finalmente, el Consejo ADP hace presente que, aun cuando ha dado total cumplimiento al mandato constitucional de rebajar remuneraciones, éste resulta completamente insuficiente para resolver la crisis de confianza y legitimidad que afecta a las instituciones, la que demanda de un análisis de política pública amplio, riguroso y sistémico, que excede con creces el mandato transitorio que le fue conferido a este Consejo.

Tabla 1: Listado de autoridades contempladas en la reforma y el porcentaje de la rebaja transitoria a la que se verán afectas.

Autoridades del inciso primero del artículo trigésimo octavo transitorio de ley N°21.233	Número de cargos	Porcentajes a reducir
Senadores/as	43	25%
Diputados/as	155	25%
Ministros/as	24	25%
Autoridades del inciso primero del artículo trigésimo octavo transitorio de ley N°21.233	Número de cargos	Porcentajes a reducir
Presidente/a de la República	1	10%
Subsecretarios/as	39	10%
Intendentes/as/Delegados/das Presidenciales Regionales	16	10%
Gobernadores/as Regionales	16	10%
Gobernadores/as Provinciales/Delegados Presidenciales Provinciales	56	10%
Secretarios/as Regionales Ministeriales	303	10%
Presidente/a del Consejo Directivo del Banco Estado	1	1%
Vicepresidente/a del Consejo Directivo del Banco Estado	1	1%
Gerente General Banco Estado	1	1%
Fiscal Banco Estado	1	1%
Directores/as del Consejo Directivo del Banco Estado	4	1%
Director/a de Presupuestos	1	1%
Director/a Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)	1	1%
Director/a Nacional del Servicio Civil	1	1%
Vicepresidente/ta Ejecutivo/a de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	1	1%
Director/a General de Obras Públicas	1	1%
Director/a de Planeamiento	1	1%
Director/a Gendarmería	1	1%
Director/a Ejecutivo/a Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables (CONAF)	1	1%
Director/a General de la Policía de investigaciones (PDI)	1	1%

Autoridades del inciso primero del artículo trigésimo octavo transitorio de ley N°21.233	Número de cargos	Porcentajes a reducir
Director/a Administrativo Presidencia	1	1%
Presidente/a Directorio Televisión Nacional de Chile (TVN)	1	1%
Directores/as de la Empresa Nacional de Minería de libre elección por el Presidente (ENAMI)	3	1%
Consejeros/as de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	3	1%
Consejeros/as del Consejo Directivo de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO)	2	1%
Consejeros/as del Consejo Directivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN)	7	1%
Director/a del Fondo Nacional de Salud (FONASA)	1	1%
Director/a Ejecutivo/a del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)	1	1%
Director/a del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	1	1%
Director/a del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)	1	1%
Fiscal del Ministerio de Obras Públicas	1	1%
Tesorero/a General de la República	1	1%

1. MANDATO CONSTITUCIONAL.

1.1. Origen del mandato Constitucional.

El proyecto de reforma constitucional que dio origen a la ley N° 21.233, *que modifica la Constitución Política de la República en materia de determinación de remuneraciones de autoridades y funcionarios que indica*, tuvo su origen en cinco mociones de miembros de la Cámara de Diputados -presentadas entre el 10 de abril de 2014 y el 22 de octubre de 2019-, las que fueron refundidas y consideradas de forma conjunta, en virtud de acuerdo de dicha corporación de 23 de octubre de 2019.

El primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados, con ocasión del primer trámite constitucional, señala como idea matriz de los proyectos refundidos, el establecimiento de un sistema de determinación de la dieta parlamentaria que responda a principios de transparencia, equidad e igualdad ante la ley, haciéndolo extensivo a las remuneraciones de las autoridades y jefaturas del sector público. Asimismo, durante la discusión, se coincidió en que el objetivo del proyecto era reducir remuneraciones consideradas excesivas y evitar que las mismas fueran definidas por los incumbentes.

La propuesta formulada por la Comisión -aprobada por la unanimidad de la Sala en sesión de 27 de noviembre pasado- modificaba el artículo 8° de la carta fundamental, estableciendo la publicidad de las remuneraciones y dietas de autoridades y jefaturas de la Administración del Estado y de los órganos comprendidos en los capítulos IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, y XIV, y de las empresas y universidades del Estado. Además, disponía que las mismas serían fijadas -cada cuatro años- por una Comisión, que deberá ser regulada por una ley orgánica cuya dictación está pendiente. Dicha Comisión estará integrada por un miembro designado por el Presidente de la República, dos miembros designados por el Banco Central y dos por el Consejo de la Alta Dirección Pública, Además, establecía una rebaja del 50% las de las remuneraciones del Presidente de la República, Parlamentarios y autoridades de la Administración del Estado, cuya vigencia se extendería al lapso que media entre la publicación de la reforma y la primera fijación de remuneraciones efectuada por la Comisión, conforme al nuevo mecanismo establecido para su determinación.

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, conociendo del proyecto en segundo trámite constitucional, concordó una nueva propuesta -que sería aprobada por el Senado en sesión de 30 de abril de 2020-, la que incorporaba un artículo 38 bis nuevo al texto constitucional y entregaba la determinación de las remuneraciones de altas autoridades a una comisión independiente; disponía la equivalencia entre la dieta parlamentaria y la remuneración de los Ministros de Estado, e imponía al Consejo de Alta Dirección Pública, la obligación de efectuar la reducción transitoria de las dietas y remuneraciones de las autoridades a las que se aplica la norma. por una sola vez y dentro de plazos acotados.

La Cámara de Diputados, en tercer trámite, rechazó la propuesta del Senado en lo relativo al mecanismo de rebaja transitoria de remuneraciones, dándose lugar a la formación de una Comisión Mixta, encargada de proponer la forma y modo de resolver la controversia entre ambas ramas del Congreso Nacional.

La propuesta de la Comisión Mixta reprodujo el texto aprobado por el Senado, con sólo dos modificaciones: amplió uno de los plazos concedidos al Consejo de Alta Dirección Pública para

cumplir su tarea y sumó a los criterios señalados para que el Consejo de Alta Dirección Pública adopte su decisión, la especial consideración de la situación económica del país y el análisis de política comparada. Fue aprobada por ambas corporaciones, con altos quórum.

El proyecto fue despachado por el Congreso Nacional el 13 de mayo, promulgado el 20 de mayo y publicado en el Diario Oficial, como ley N° 21.233, el 28 de mayo de 2020.

1.2. Contenido de la ley.

La ley N°21.233 vino a consagrar el mecanismo destinado a precisar la remuneración de determinadas altas autoridades de nuestro país, estableciendo tanto el mecanismo para determinar remuneraciones de autoridades que se aplicará en forma permanente como el que deberá usarse, por una única vez, para definir su reducción transitoria.

1.2.1. Mecanismo permanente de fijación de remuneraciones.

La reforma incorporó a la Constitución Política del Estado un artículo 38 bis, nuevo, que dispone que las remuneraciones de determinadas autoridades serán fijadas por una Comisión, cuyo funcionamiento, organización, funciones y atribuciones serán definidos por ley orgánica constitucional.

La Comisión tendrá 5 integrantes, nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación de 2/3 de los Senadores en ejercicio. El nombramiento presidencial debe recaer en: un ex Ministro de Hacienda, un ex Consejero del Banco Central, un ex Contralor o Subcontralor General de la República, un ex Presidente de una de las cámaras del Congreso Nacional y un ex Director Nacional del Servicio Civil.

Las autoridades cuyas remuneraciones serán fijadas por la Comisión son las siguientes: Presidente de la República; Senadores y Diputados; Gobernadores Regionales; funcionarios de exclusiva confianza presidencial señalados en el artículo 32 N°s 7 y 10 de la Constitución Política del Estado -Ministros de Estado, Subsecretarios, Delegados Presidenciales Regionales y Provinciales y funcionarios que la ley denomina como de exclusiva confianza presidencial-, y personas contratadas a honorarios que asesoren directamente a las autoridades antes señaladas.

La Comisión deberá cumplir su tarea cada 4 años, al menos 18 meses antes del fin de un período presidencial.

Sus acuerdos serán públicos y fundarse en antecedentes técnicos y deben fijar remuneraciones que garanticen una retribución acorde con la responsabilidad del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones.

1.2.2. Mecanismo transitorio de reducción de remuneraciones.

Lo regula la nueva disposición trigésima octava transitoria de la Constitución, la que dispone la participación del Consejo de Alta Dirección Pública, el que deberá rebajar transitoriamente las dietas y remuneraciones de las autoridades a las que se aplica la norma.

La rebaja que el Consejo realice será transitoria pues perdurará sólo hasta que cumpla su rol, en régimen, la Comisión permanente que crea el artículo 38 bis antes mencionado, al menos 18 meses antes del fin de un período presidencial.

El Consejo dispondrá de 30 días para fijar y reducir transitoriamente la dieta de Parlamentarios y las remuneraciones de Ministros de Estado y de 90 días respecto de las restantes autoridades a las que se aplica la norma, en ambos casos dicho plazo se cuenta desde la publicación de la reforma.

La fijación y reducción de remuneraciones que lleve a cabo el Consejo debe efectuarse respecto de la última remuneración percibida, en el porcentaje que su estudio justifique.

La decisión que el Consejo adopte debe reunir los siguientes requisitos: fundarse en antecedentes técnicos, que garanticen una retribución acorde a la responsabilidad y la independencia en el ejercicio de la función; tener en cuenta la Escala Única de Sueldos y considerar, en forma especial, la situación económica del país y el análisis de política comparada.

Finalmente, cabe señalar que el artículo 62 de la Constitución dispone que Diputados y Senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado, por lo que tratándose de dichos cargos, la decisión del Consejo deberá cumplir, además, la condición de mantener la relación entre sus remuneraciones.

2. METODOLOGÍA DE TRABAJO.

2.1. Resumen del plan de trabajo conducido por el Consejo de Alta Dirección Pública.

El Consejo de Alta Dirección Pública, en atención tanto al breve plazo disponible para cumplir el mandato constitucional como al delicado contenido del mismo, acordó -en sesión ordinaria N° 1391, de 6 de mayo de 2020-, definir un plan de trabajo que considerara objetivos y metas, actividades, modalidades de trabajo, agenda de sesiones e invitados, procedimiento, estudios a realizar y a considerar, aspectos comunicacionales, posibles colaboraciones, responsables y productos esperados, el que fue aprobado por unanimidad, mediante acuerdo N° 7180, adoptado en sesión ordinaria de 12 de mayo.

El plan de trabajo se estructuró considerando las siguientes definiciones adoptadas por el Consejo:

1. Celebrar sesiones destinadas exclusivamente a recibir invitados para recabar antecedentes, y otras sesiones destinadas a la deliberación dirigidas a la adopción de la decisión sobre rebaja transitoria de remuneraciones, definiéndose fechas y horarios para tal efecto.
2. Aplicar el procedimiento y las normas que regulan la actividad regular del Consejo de Alta Dirección Pública, contenidos en el Título VI, de la ley N°19.882 y en su reglamento.
3. Construir un sitio web denominado “Reducción transitoria de remuneraciones de autoridades”-<https://remuneraciones.cadp.cl>- destinado a dar publicidad y transparentar la tarea del Consejo y, además, facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos mediante la invitación abierta a remitir estudios y aportes o a solicitar ser escuchado, en el marco del mandato constitucional.
4. Grabar en video las sesiones destinadas a recibir invitados y levantar acta de todas las sesiones, disponibilizándolas de forma inmediata al público, a través del sitio web al que se refiere el punto anterior.
5. Conformar una fuerza de trabajo multidisciplinaria, constituida por funcionarios de la Dirección Nacional del Servicio Civil y consultores expertos, la que actuará en conformidad con las directrices y acuerdos del Consejo de Alta Dirección Pública.
6. Desarrollar el trabajo en dos fases: la primera de 30 días contados desde la publicación de la reforma, dirigida a definir la rebaja transitoria de la dieta de Congresistas y Ministros de Estado, y la segunda, de 90 días contados desde el mismo hito anterior, para la rebaja de las remuneraciones de las demás autoridades señaladas por el nuevo artículo 38 bis de la Constitución. Cabe señalar que, posteriormente, se optó por concluir la tarea en su integridad dentro del plazo de 30 días, por lo que la planificación original se alteró en este aspecto.
7. Publicar la decisión del Consejo en un informe que constará de una parte expositiva, que contendrá la relación de los antecedentes tenidos a la vista por el Consejo y de las opiniones expertas recogidas en las audiencias; una parte considerativa, que incluirá los fundamentos de la decisión que se adopte, y el porcentaje en el cual deberán rebajarse las dietas y remuneraciones de las autoridades a las que se aplica la norma.

Con el fin de actuar con la debida diligencia, se dió inicio a actividades preparatorias de la tarea a realizar, tan pronto como concluyó el trabajo de la Comisión Mixta encargada de resolver las controversias entre ambas cámaras del Congreso Nacional respecto al proyecto de reforma constitucional.

Dichas actividades preparatorias incluyeron la conformación de un repositorio de estudios y antecedentes; la construcción del mini sitio web “Reducción transitoria de remuneraciones de autoridades”; la preparación de oficios destinados a recabar información necesaria para su cometido; la elaboración de bases de datos; la solicitud de antecedentes y colaboraciones sobre aspectos que debían ser considerados por este cuerpo colegiado al adoptar su decisión; la constitución de la fuerza de tarea; la determinación de la forma como se configurarían y acreditarían los antecedentes que, de acuerdo con la ley, deben ser considerados por el Consejo al adoptar su decisión; la definición de los invitados y la celebración de las primeras sesiones destinadas a recibirlos.

El 28 de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial la ley N° 21.233, *que modifica la Constitución Política de la República en materia de determinación de remuneraciones de autoridades y funcionarios que indica*, configurando el hito señalado por el legislador para contar el plazo de 30 días en el cual debe cumplirse, al menos, el mandato de reducción transitoria de dietas de Parlamentarios y de remuneraciones de Ministros de Estado. A partir de entonces, el Consejo asumió -en total propiedad- el rol que se le asignare temporalmente, acometiendo dicha responsabilidad con compromiso y sentido de Estado.

2.2. Sesiones celebradas y participantes.

El Consejo de Alta Dirección Pública celebró diecisiete (17) sesiones, los días 6, 7, 12, 14, 19, 22, 26, 28 y 29 de mayo y 2, 4, 9, 16, 18, 23, 24 y 25 de junio, de las cuales destinó diez (10) a recibir invitados, quienes fueron convocados con el fin de conocer su perspectiva respecto a los criterios que este cuerpo colegiado debía considerar para cumplir su mandato constitucional y sobre los alcances e impactos de la decisión que debe adoptar.

Participaron como invitados las siguientes personas: los especialistas en materias de institucionalidad pública, señores Alfredo Joignant, Tomás Jordán, Sebastián Soto y Enrique Rajevic; los economistas señores René Cortázar y Rodrigo Valdés; los expertos en Gobierno y Políticas Públicas señora Verónica Pinilla y señores Diego Pardow, Eugenio Guzmán y Nicolás Grau; los ex Consejeros de Alta Dirección Pública, señora Beatriz Corbo y señores Rodrigo Egaña, Mario Weissbluth y Carlos Williamson; los académicos señores Ignacio Irrázaval, Pablo González, Dante Pesce y Egon Montecinos; los representantes de organismos internacionales señora Marcela Ríos, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y señor Mariano Lafuente, del Banco Interamericano de Desarrollo; el Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, señor José Pérez; el abogado experto en políticas públicas, señor Lucas Sierra y los expertos en gestión pública y modernización del Estado, señores Salvador Valdés y Enrique Paris.

Cabe señalar que la sesión de 24 de junio estuvo abierta a la participación ciudadana, efectuándose una convocatoria a todos aquellos interesados en aportar su punto de vista. Respondieron a la invitación las siguientes personas: señoras Claudia Silva, María Angélica Jiménez y Paola Aguillón y señores Eduardo Silva, Joaquín Rojas, Rubén Verdugo, Sebastián Abud, Alejandro Díaz, Mauricio Nuñez y Marcelo Buendía.

Además, el Consejo recibió los aportes que hicieron llegar los señores Juan Carlos Hernández, Rafael Hernández y Daniel Zamorano.

El Consejo de Alta Dirección Pública hace propicia esta oportunidad para agradecer públicamente la colaboración de los participantes e invitados, tanto por la calidad de su aporte como por la generosidad con que compartieron sus perspectivas, contribuyeron a disipar dudas y a definir los criterios en base a los cuales este cuerpo colegiado adoptó la decisión que le fuere encomendada por la Constitución Política de la República.

Las actas de las sesiones se encuentran disponibles en el Anexo 9 del presente Informe y los videos de aquellas que contaron con la participación de invitados, así como sus presentaciones, pueden ser accesados en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>.

3. DEFINICIONES JURÍDICAS DEL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA PRECISAR CONTENIDO Y ALCANCE DEL MANDATO CONSTITUCIONAL.

Con el fin de precisar a cabalidad el contenido y alcance del mandato Constitucional conferido al Consejo de Alta Dirección Pública, es necesario precisar algunas cuestiones previas.

3.1. Ámbito de aplicación de la reforma.

3.1.1. La reforma sólo se aplica a cargos de naturaleza política.

El ámbito de aplicación de la ley N°21.233, en lo relativo a la naturaleza de los cargos que deben verse afectados por sus disposiciones, se limita sólo a cargos de índole política, entendiendo por tales a aquellos provistos por elección popular o bien de exclusiva confianza de autoridades electas, en este caso, del Presidente de la República.

Ese criterio es fácilmente corroborable recurriendo a la historia fidedigna del establecimiento de la ley. El análisis y la deliberación del Congreso Nacional y particularmente de su Comisión Mixta -que discurrió en torno al mecanismo de reducción transitorio de remuneraciones- permitirá consultar el espíritu de la reforma y contribuirá a iluminar el sentido y alcance de la misma, para precisar con claridad el rol del Consejo de Alta Dirección Pública y el mandato que le fuere confiado.

Algunas de las iniciativas relativas a la determinación de la dieta parlamentaria y las remuneraciones de otras autoridades -que refundidas dieron lugar a la reforma-, proponían abarcar a autoridades y funcionarios de la Administración centralizada y descentralizada del Estado, del Congreso Nacional, del Poder Judicial, de los órganos autónomos y de las empresas del Estado. En esa línea, la Cámara de Diputados, en primer trámite, incluyó en el ámbito de aplicación de la norma a un espectro de autoridades mucho más amplio que el finalmente aprobado. Sin embargo, el Senado acotó su aplicación sólo a cargos de naturaleza política, interpretación que había sido previamente esbozada en la Cámara, que se corroboró en la discusión de la Comisión Mixta y que finalmente se plasmó en la ley N°21.233.

El Senado concordó el criterio de que la reforma constitucional debía referirse únicamente a cargos de naturaleza política, como categoría opuesta a cargos de carrera o técnicos de la Administración del Estado, como queda de manifiesto en diversas intervenciones en Comisiones y en Sala, en las cuales se reitera que el objeto del proyecto era reducir la dieta parlamentaria y las remuneraciones de altas autoridades políticas y, además, se destaca que no se desea afectar las remuneraciones de funcionarios y directivos ajenos a la esfera política. A continuación, se consignan sólo algunos de muchos ejemplos que pueden verificarse al revisar los antecedentes del proceso legislativo:

“..el ánimo mayoritario de la Comisión es aprobar la reducción de la dieta parlamentaria y de las altas remuneraciones de los cargos de designación política. Además, se debe evitar el generar un efecto dominó que pueda provocar un impacto negativo en el funcionamiento de la estructura del sector público; en el ámbito de la justicia; del Ministerio Público o en el del Gobierno central o descentralizado.”. H. Senador señor Felipe Harboe.²

² Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 23 de marzo de 2020, página 72.

“...pretende incorporar a toda la Administración en la reducción de las remuneraciones, lo que carece de análisis racional. Quienes son autoridades políticas no debiesen tener el rango de remuneraciones actual. Recalcó que la iniciativa en estudio tiene un carácter simbólico, y, en definitiva, se debe propender a regular la dieta parlamentaria y las remuneraciones de las altas autoridades políticas.” H. Senador señor Víctor Pérez, refiriéndose al texto aprobado en primer trámite.”³

“.. hoy día, en el contexto de la pandemia por el coronavirus más el estallido social, se hace urgente que el Parlamento le dé una señal política a la ciudadanía y que nos bajemos la dieta parlamentaria -hay que ver en cuánto y con qué mecanismo-, sin tocar la carrera funcionaria del Estado, sin meternos con la carrera funcionaria del Poder Judicial.” H. Senador Juan Ignacio Latorre.⁴

“...la Constitución regula la remuneración de los Parlamentarios, pero dicho cuerpo normativo no regula las remuneraciones de los funcionarios públicos, ya que ello se hace mediante una ley. Si el Estado debe tomar la decisión política de legislar respecto de las remuneraciones de sus altos ejecutivos, debe hacerlo por la vía que corresponda. Es decir, mediante un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo.” H. Senador señor Francisco Huenchumilla.⁵

“...Por otro lado, el proyecto, tal como venía de la Cámara de Diputados -y en este sentido es buena la reflexión del mundo periodístico, académico y de quienes siguen este debate-, implicaba que más de doce mil y tantas personas verían afectadas sus remuneraciones, gente que hoy trabaja en la salud o en servicios que no poseen ninguna relación.” H. Senador señor Alfonso De Urresti.⁶

“...recalcó que la norma en discusión puede afectar derechos adquiridos de los funcionarios públicos. Dado lo anterior, sostuvo que se debe tomar una decisión como Estado sobre cómo se va a remunerar a los altos cargos políticos del Estado, a saber, Ministros, Subsecretarios y a los Parlamentarios. Expresó que dichas autoridades se deben distinguir de los jefes de servicio y otros altos cargos.” H. Senador Francisco Huenchumilla.⁷

En consecuencia, tal como se señalara, el espíritu de la reforma en esta materia fue circunscribir su aplicación exclusivamente a cargos de naturaleza política.

3.1.2. La reducción transitoria de remuneraciones sólo opera respecto de “autoridades”.

La disposición trigésima octava transitoria del texto constitucional regula la reducción transitoria de remuneraciones y señala como sujetos pasivos de la misma a Ministros de Estado, Senadores y Diputados y a las demás autoridades señaladas por el artículo 38 bis de la carta fundamental.

La voz “autoridad” alude a quienes se encuentran legalmente investidos de una determinada jerarquía en la estructura de los organismos de la Administración de Estado, en razón de la cual adoptan decisiones relevantes establecidas en la ley y ejercen el control jerárquico respecto de funcionarios de su dependencia. Cabe señalar que así lo ha señalado la

³ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 23 de marzo de 2020, página 69.

⁴ Discusión general en el Senado, 30 de marzo de 2020, página 27.

⁵ Primer informe, en segundo trámite con de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 23 de marzo de 2020, página 70.

⁶ Segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 30 de abril de 2020, página 36.

⁷ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 23 de marzo de 2020, página 47.

jurisprudencia administrativa contenida en los dictámenes N° 9.503 de 2009 y N° 28.852 de 1985, entre otros, de la Contraloría General de la República.

En consecuencia, considerando que las personas contratadas sobre la base de honorarios que asesoran directamente a las autoridades individualizadas en el artículo 38 bis de la Constitución Política de la República, no son autoridades, se concluye que no serán objeto de la rebaja transitoria de remuneraciones que debe practicar el Consejo de Alta Dirección Pública, sin perjuicio de que se les aplique el régimen permanente de determinación de remuneraciones creado por la ley N° 21.233.

3.1.3. La reducción transitoria se aplica a “funcionarios de exclusiva confianza presidencial”: concepto y alcance.

El inciso final, del artículo 49, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, define a los funcionarios de exclusiva confianza como “aquellos sujetos a la libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento.”

Por lo tanto, se caracterizan por la libertad de que goza la autoridad competente para decidir tanto respecto a su designación como a su remoción. Si la autoridad no posee la facultad legal de elegir libremente a quien designa, no estamos frente a un cargo de exclusiva confianza, como tampoco en el caso en que sólo puede decidir su nombramiento, pero no su remoción.

3.1.3.1. Precisiones sobre la naturaleza jurídica de los Altos Directivos Públicos.

La ley N°19.882, en su artículo trigésimo quinto, define a los Altos Directivos Públicos como “funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente” y el artículo quincuagésimo octavo de la misma norma agrega que “tendrán en materia de remoción la calidad de empleados de la exclusiva confianza de la autoridad facultada para disponer su nombramiento.”

Las reglas de interpretación de la ley, particularmente la del artículo 22 del Código Civil, que dispone que “el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía”, imponen la interpretación armónica de ambas normas, lo que lleva a concluir que los Altos Directivos Públicos son de exclusiva confianza, pero sólo para efectos de su remoción.

Sin perjuicio de lo anterior, en estricto rigor, dada la definición que de los funcionarios de exclusiva confianza hace la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, es posible afirmar que se trata de cargos con una naturaleza jurídica sui generis, pues el hecho que la autoridad facultada para decidir su nombramiento no posea la facultad para designarlos libremente y, por el contrario deba sujetarse para ello a las normas contenidas en el Párrafo 3º, del Título VI, de la Ley N° 19.882, que regula el Sistema de Alta Dirección Pública, los aleja conceptualmente de la calidad de funcionarios de exclusiva confianza.

Tanto la jurisprudencia administrativa emanada de la Contraloría General de la República, como el Tribunal Constitucional, han reafirmado este criterio.

El Tribunal Constitucional, mediante resolución de 3 de junio de 2003, recaída en autos Rol 375-03 y pronunciada con ocasión del ejercicio del control de constitucionalidad del proyecto de ley que dio lugar a la ley N°19.882, que creó el Sistema de Alta Dirección Pública, en su considerando N°19, fue categórico al señalar que “...los funcionarios de la Alta Dirección Pública han dejado de ser, en su esencia, de la exclusiva confianza del Jefe del Estado para quedar sujetos a un régimen estatutario propio, que la ley está facultada para fijar.”

A su vez, la Contraloría General de la República se ha pronunciado sobre la materia, en varias ocasiones, precisando que las plazas afectas al Sistema de Alta Dirección Pública, poseen el carácter de cargos de exclusiva confianza, sólo para efectos de su remoción.

Los pronunciamientos del órgano contralor, que han precisado la naturaleza de los cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública, señalando que son plazas de exclusiva confianza, “sólo para efectos de remoción”, son los siguientes: dictámenes N°s 33.235, de 27 de diciembre de 2019; 28.241, de 30 de octubre de 2019; 4.450, de 12 de febrero de 2019; 24.231, de 28 de septiembre de 2018, y 12.520 de 01 de marzo de 2011. Además, el dictamen N° 60.795, de 23 de diciembre de 2008, estableció que los cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública no son plazas de carrera y tampoco son cargos de exclusiva confianza, precisando que los Altos Directivos Públicos “están sujetos a una normativa especial en materia de selección, nombramiento y remoción”.

En coherencia con sus dictámenes, la Contraloría distingue conceptualmente entre funcionarios de exclusiva confianza y Altos Directivos Públicos, en la tramitación electrónica de actos administrativos y al definir los actos de gestión de personas que deben ser objeto de registro o de toma de razón.⁸

En consecuencia, los Altos Directivos Públicos no deben entenderse considerados entre los sujetos pasivos de la reforma. Cabe señalar, que esta conclusión es, además, consistente con el objetivo perseguido por el legislador, como se expuso al analizar la historia fidedigna del establecimiento de la ley N°21.233.

3.1.3.2. Cargos del Sistema de Alta Dirección Pública de primer nivel jerárquico, provistos en virtud de la facultad presidencial del artículo 36 bis, de la ley N°19.882.

En el caso de los Altos Directivos Públicos de primer nivel jerárquico, nombrados por el Presidente de la República en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 36 bis, de la ley N°19.882, cabe precisar que los mismos son funcionarios de la exclusiva confianza presidencial, por lo que deben estar sujetos al sistema de fijación y rebaja remuneratoria regulado por la ley N°21.233.

A la fecha, sólo existen seis cargos de primer nivel jerárquico del Sistema de Alta Dirección Pública nombrados por el Presidente de la República en ejercicio de esta atribución. A su respecto, debe tenerse presente que si en el periodo de transición se produce la vacancia de alguno de ellos, ésta deberá ser provista conforme al Sistema de la Alta Dirección Pública, por lo que la remuneración asociada al cargo no quedará sujeta a la rebaja, ya que se le volverá a aplicar su estatuto jurídico original, contemplado en el Título VI de la ley N°19.882.

⁸ Oficio N° 9.718, de 8 de abril de 2019, del Contralor General de la República por medio del cual imparte instrucciones respecto de las modalidades de tramitación de los actos administrativos relativos a materias de personal que se indican y Resolución N° 6, de 26 de marzo de 2019, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, de las materias de personal que se indican.

3.1.4. Listado de cargos afectos a la rebaja transitoria de su dieta o remuneración.

Efectuadas las precisiones previas respecto del alcance de la reforma, se señala el listado de los cargos que se verán afectos a la reducción transitoria de remuneraciones (ver anexo 1).

3.2. Conceptos de “remuneración”, “sueldo” y “dieta”.

El Estatuto Administrativo -en su artículo 3°, literales d) y e)- distingue entre sueldo y remuneración. Define como sueldo a la retribución pecuniaria, de carácter fijo y por períodos iguales, asignada a un empleo público de acuerdo con el nivel o grado en que se encuentra clasificado y como remuneración a cualquier contraprestación en dinero que el funcionario tenga derecho a percibir en razón de su empleo o función, tales como sueldo, asignación de zona o asignación profesional, entre otras. Por tanto, entre ambos conceptos la ley establece una relación de género a especie, en la cual el género es la remuneración y la especie el sueldo.

Asimismo, la Contraloría General de la República, en su Manual de Remuneraciones del Sector Público, del año 2014, ha definido a la remuneración como un concepto genérico que designa a cualquier estipendio que el empleado o funcionario tenga derecho a percibir en razón de su empleo o función, lo que no sólo incluye al sueldo sino también asignaciones adicionales.

Respecto de las asignaciones, el órgano contralor la ha definido como aquellas bonificaciones de carácter permanente o transitorio, a que tiene derecho un funcionario en razón de su cargo, oficio o lugar en que se desempeñe, en la medida que reúna los requisitos habilitantes para percibirla.

En consecuencia, el sueldo sólo alude a la suma de dinero que la ley asigna a un cargo público de acuerdo al grado en que se encuentre clasificado en la EUS y la remuneración, en cambio, incluye tanto al sueldo como a toda otra contraprestación en dinero que se tiene derecho a recibir en razón del cargo o función.

La Contraloría General de la República, en un esfuerzo por sistematizar las remuneraciones de los funcionarios públicos, ha precisado los componentes de la remuneración y distinguido entre remuneraciones permanentes, eventuales y beneficios económicos que no revisten el carácter de remuneración.⁹

Respecto de las remuneraciones permanentes, las ha clasificado en generales, asociadas a la importancia del cargo y en asignaciones trimestrales.

En la categoría de remuneraciones permanentes generales ha incluido los siguientes ítem: sueldo, Asignación de Antigüedad; Incremento Previsional; Asignación Profesional; Asignación especial de la Ley N° 19.699; Asignación Sustitutiva; Asignación especial del D.L. N° 2.411, de 1978; Asignación especial del D.L. N° 3.551 de 1980; Asignación única tributable del artículo 4° de la ley N° 18.717; bonificación compensatoria de salud de la ley N° 18.566; bonificación compensatoria previsional del artículo 10 de la ley N° 18.675; bonificación compensatoria previsional del artículo 11 de la ley N° 18.675; bonificación del artículo 21 de la ley N° 19.429; Asignación de zona; planilla suplementaria de zona.; Asignación por pérdida de caja; Asignación de movilización y Bonificación de permanencia en actividad.

⁹ Contraloría General de la República. Escalas de remuneraciones de entidades públicas. En <https://www.contraloria.cl/web/cgr/escala-de-remuneraciones>

En la categoría de remuneraciones permanentes pagadas en consideración a la importancia del cargo ha incluido lo siguiente: Asignación de jefatura; Asignación de responsabilidad superior; Asignación de dirección superior; Asignación de Alta Dirección Pública; Asignación por el desempeño de funciones críticas y gastos de representación.

Entre las asignaciones trimestrales incluye la Asignación de Modernización; la bonificación compensatoria de la Asignación de Modernización; el Premio anual por excelencia institucional; la bonificación compensatoria no imponible del premio anual por excelencia institucional y la bonificación especial de zonas extremas.

Como remuneraciones eventuales o accidentales reconoce a la asignación por cambio de residencia y el pago de horas extraordinarias.

Finalmente, entre los beneficios económicos que no revisten el carácter de remuneración incluye lo siguiente: viáticos en moneda nacional, viáticos en dólares, asignación especial de incentivo tributario, aguinaldo de fiestas patrias, aguinaldo de navidad, bono de escolaridad, bonificación adicional al bono de escolaridad, asignación familiar y asignación maternal.

Un tercer concepto relevante para llevar a cabo la reducción transitoria de remuneraciones es el de “dieta”, que es la denominación especial que recibe la remuneración de Senadores y Diputados. Corresponde al monto mensual que reciben los legisladores por su labor y, por mandato constitucional, es equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado.

3.3. Precisiones respecto al concepto de “última remuneración percibida”.

Considerando que el Consejo de Alta Dirección Pública debe reducir “la última remuneración percibida” por las autoridades señaladas en el artículo 38 bis del texto constitucional, es necesario precisar el alcance de tal concepto.

El tenor literal de la norma podría llevar a concluir que la reducción se aplica sobre la remuneración recibida en el último mes por dichas autoridades. No obstante, éstas no reciben la misma remuneración todos los meses, pues en algunos perciben asignaciones que la incrementan, que se devengan todos los meses. En consecuencia, interpretar el concepto según su tenor literal, dada esta particularidad, llevaría al absurdo de que el monto de la rebaja -que debe expresarse en un porcentaje- dependa aleatoriamente del mes en que se lleve a cabo, lo que tampoco se condice con el espíritu de la reforma.

En cambio, se ha concluido que el concepto de “última remuneración percibida” alude a la remuneración bruta mensualizada.

Para arribar a esta conclusión se consideraron las reglas de interpretación de la ley consagradas por los artículos 19 y 22 del Código Civil, que permiten interpretar normas consultando su espíritu o la historia fidedigna de su establecimiento, así como al contexto de la ley para ilustrar el sentido de sus partes, las que deben guardar correspondencia y armonía entre sí.

Respecto del primer criterio de interpretación, la historia fidedigna del establecimiento de la ley no evidencia que se haya querido aludir a la última liquidación de remuneraciones. En cambio, permite constatar que se utilizaron indistintamente los términos “remuneración” y “última remuneración”.

La aplicación del segundo criterio lleva a concluir que la mejor forma de cumplir con la condición que impone el artículo 38 bis del texto constitucional, respecto a que la fijación o reducción de la remuneración “garantice una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones”, se logra mediante la última remuneración bruta mensualizada.

Considerando que la remuneración bruta mensualizada es el total de haberes imponibles, tributables, exentos, pagados en un mes normal, más la proporción de Bonos de Modernización y Beneficio Tributario correspondiente a un mes, es la opción que más claramente refleja la realidad remuneracional en cada caso y, por tanto, la que mejor se aviene con los objetivos del legislador.

3.4. Distinción entre dieta y asignaciones parlamentarias.

Para precisar con claridad el alcance jurídico del mandato del Consejo de Alta Dirección Pública, resulta esencial distinguir entre dieta y asignaciones parlamentarias, toda vez que el Consejo no cuenta con atribuciones respecto a las últimas.

3.4.1. La dieta parlamentaria.¹⁰

Es la remuneración que Senadores y Diputados perciben mensualmente, en retribución de su trabajo y cuyo monto es equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado. La consagra el artículo 62 de la Constitución, el que dispone que los Diputados y Senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado.

Por tanto, el concepto reconoce claramente que se trata de una contraprestación por el desempeño de la función, respecto de la cual el parlamentario tiene completa disposición y propiedad.

Se caracteriza por ser una retribución determinada constitucionalmente, su cuantía se determina en base a la remuneración del Ministro de Estado, es incompatible con toda otra renta por empleo o comisión retribuidos con fondos públicos y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Los Parlamentarios son dueños de su dieta, por lo que pueden usar, gozar y disponer de ella libremente. Está sujeta a los descuentos derivados de las normas tributarias vigente y a la contribución que cada parlamentario debe efectuar para financiar su plan de salud y su régimen previsional, los que son de su cargo.¹¹

¹⁰ Entre 1833 y 1925, la labor parlamentaria no era remunerada y entre los requisitos para ser Diputado o Senador se encontraba el poseer una renta de, al menos, quinientos pesos en el caso de los Diputados y dos mil en el de los Senadores. Este criterio generaba desigualdad en el acceso a los cargos parlamentarios, reservándolos para personas con recursos económicos. La regla anterior se fue alterando a través de asignaciones y viáticos, que se incorporaron en sucesivas leyes de presupuestos, hasta que la Constitución de 1925 estableció la dieta parlamentaria. En su artículo 44 N°6, dispuso que debía regularse por ley la fijación de las remuneraciones de Senadores y Diputados, precisando que las modificaciones a las mismas sólo entrarían en vigor en el período legislativo siguiente a aquel en el cual fueron fijadas.

La Constitución de 1980 modificó nuevamente la regla e hizo equivalente la dieta de Senadores y Diputados a la remuneración de un Ministro de Estado, incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan. A su vez, las remuneraciones de los Ministros de Estado, en ese marco, se fijaban por ley, de iniciativa exclusiva presidencial. Informe BCN, “Dieta y Asignación Parlamentaria en Chile: Breve historia y marco jurídico”, en <https://www.bcn.cl/>

¹¹ Resolución N° 05 del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en <http://www.consejoresolutivo.cl/>

3.4.2. Las asignaciones parlamentarias.¹²

Las asignaciones parlamentarias son recursos públicos destinados por cada cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria¹³, la que es definida por la ley como “todas las actividades que realizan Senadores y Diputados para dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes y que incluyen la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo los Parlamentarios.”¹⁴

Considerando que la definición legal de las asignaciones parlamentarias se estructura en torno al concepto de función parlamentaria, cabe destacar que el alcance de ésta ha sido precisado por el propio Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, al señalar que la misma incluye tres tipos de funciones: legislativas, destinadas a concurrir a la formación de la ley; representativas, dirigidas a ejercer la representación de los distritos y circunscripciones por los cuales fueron elegidos, y de fiscalización, las que sólo corresponden a los Diputados, responsables de fiscalizar los actos de gobierno.¹⁵

Las asignaciones parlamentarias sólo pueden imputarse a algunas de las siguientes categorías de gastos: (i) contratación de personal de apoyo; (ii) contratación de asesorías externas; (iii) gastos operacionales, y (iv) gastos para solventar las funciones de los comités Parlamentarios.

Dada su calidad de recursos públicos, las asignaciones no ingresan al patrimonio de Senadores y Diputados, sino que son administrados “por cada corporación y puestos a disposición del parlamentario, para otorgar facilidades institucionales en pro del desarrollo del adecuado ejercicio de la función parlamentaria.”¹⁶

Su monto, destino, reajustabilidad y uso son determinados por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el control respecto de su uso adecuado lo ejerce el Comité de Auditoría Parlamentaria.¹⁷

El mal uso de las asignaciones da lugar a responsabilidad; se les aplican las normas sobre probidad y transparencia, y en virtud de las últimas, los usos dados a las asignaciones parlamentarias son públicos y sujetos a las restricciones sobre acceso a la información pública.

¹² Hasta julio de 2010, el Congreso ejercía, en forma privativa, el control del uso de sus recursos y, mediante la acción independiente de sus dos ramas, fijaba en el fondo y en la forma el sentido y alcance de cada una de las asignaciones, sus características, la manera en que se examinaban y se aprobaban, y los mecanismos de fiscalización.

La Ley N° 20.447 de 2010, que introdujo modificaciones a la ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, consagró la existencia legal de las asignaciones y creó dos organismos el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias encargado de fijar y regular las asignaciones y el Comité de Auditoría Parlamentaria, responsable de auditar su adecuado uso. Ver Historia de la ley N°20.447, en <https://www.bcn.cl/>

¹³ Resolución N° 05 del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en <http://www.consejoresolutivo.cl/>

¹⁴ Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, art. 66, inciso segundo.

¹⁵ Resolución N° 05 del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en <http://www.consejoresolutivo.cl/>

¹⁶ Resolución N° 05 del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, pág 20, en <http://www.consejoresolutivo.cl/>

¹⁷ Ambos organismos son servicios compartidos del Congreso Nacional y fueron creados por la ley N° 20.447, de 3 de julio de 2010. De acuerdo al art. 66 de la presente ley “El Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias determinará, con cargo al presupuesto del Congreso Nacional y conforme a los principios que rigen la actividad parlamentaria, el monto, el destino, la reajustabilidad y los criterios de uso de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria”.

Tabla 2: Monto en pesos de la asignación parlamentaria vigente desde julio del 2018 hasta abril del 2020, definida para Senadores y Comités Parlamentarios.¹⁸

Estructura y monto de asignación parlamentaria de Senadores	
Monto mensual para la contratación de personal de apoyo por Senador.	\$8.247.657
Monto mensual para la contratación de asesorías externas por Senador	\$3.435.444
Monto mensual base para gastos operacionales por Senador.	\$6.454.000
Promedio del monto mensual adicional en función de factores vinculados al territorio, población, aislamiento y otros de similar naturaleza, para gastos operacionales.	\$2.270.588
Monto total de asignaciones de Senadores.	\$20.407.689
Estructura y monto de asignación parlamentaria para Comités de Senadores	
Monto mensual para contratación de personal de apoyo.	\$1.388.794
Monto mensual de los Comité para asesoría externa.	\$1.423.160
Monto mensual base para gastos operacionales.	\$33.734

Fuente: Resolución N°4 del 29 de junio del 2018, del Comité de Comité Resolutivo de Auditoría Parlamentaria.

Tabla 3: Monto en pesos de la asignación parlamentaria vigente desde julio del 2018 hasta abril del 2020, definida para Diputados y Comités Parlamentarios.¹⁹

Estructura y montos de asignación parlamentaria de Diputados	
Monto mensual para contratación de personal de apoyo por Diputado:	\$6.015.954
Monto mensual para contratación de asesorías externas por Diputado:	\$1.000.000
Monto mensual base para Gastos Operacionales por Diputado	\$3.527.000
Promedio del monto mensual adicional en función de factores vinculados al territorio, población, aislamiento y otros de similar naturaleza, para gastos operacionales:	\$700.000
Monto total de asignaciones de Diputados	\$11.242.954
Estructura y montos de asignación parlamentaria para Comités de Diputados	
Monto Mensual para contratación de personal de apoyo.	\$978.820
Monto Mensual base para Gastos Operacionales:	\$17.015

Fuente: Resolución N°3, de 29 de junio del 2018, del Comité Resolutivo de Auditoría Parlamentaria. Los montos son por cada Diputado que integra el Comité.

Respecto de los gastos permanentes, tales como oficinas o contratos, son pagados directamente por la respectiva corporación. Asimismo, el Consejo Resolutivo ha propendido a

¹⁸ De acuerdo al Reglamento del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, una de sus atribuciones es “determinar, a más tardar la última semana de diciembre de cada año, la reajustabilidad que tendrán cada una de las asignaciones de los parlamentarios y de los Comités que se constituyan al interior de cada Cámara”. Disponible en <http://www.consejoresolutivo.cl/>.

¹⁹ De acuerdo al Reglamento del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, una de sus atribuciones es “determinar, a más tardar la última semana de diciembre de cada año, la reajustabilidad que tendrán cada una de las asignaciones de los parlamentarios y de los Comités que se constituyan al interior de cada Cámara”. Disponible en <http://www.consejoresolutivo.cl/>.

avanzar hacia que la gran mayoría de dichos gastos se paguen en forma directa²⁰ por las correspondientes corporaciones.

El Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en ejercicio de su rol, ha señalado principios generales para el adecuado uso de las asignaciones parlamentarias, entre los que se incluyen precisiones sobre responsabilidad y rendición de cuentas, entre otras.

Finalmente, cabe señalar el régimen de control respecto del uso de asignaciones es ejercido a través de la contraloría interna de cada corporación, la actuación del Comité de Auditoría Parlamentaria, y el escrutinio de la Comisión de Ética y Transparencia de cada cámara.

²⁰ Resolución N° 05 del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en <http://www.consejoresolutivo.cl/>

4. EVENTUALES EFECTOS DERIVADOS DE LA REDUCCIÓN TRANSITORIA DE REMUNERACIONES.

Las normas relativas a la determinación de remuneraciones de las personas señaladas en el artículo 38 bis de la Constitución sólo producen efectos sobre las mismas. En consecuencia, y como se ha dicho, no se aplican a funcionarios de carrera ni a otros funcionarios públicos o servidores que no se encuentran expresamente mencionados por dicha norma.

Sin perjuicio de la delimitación del ámbito de los directamente afectados por la reforma, es necesario indagar sobre los efectos que la misma pueda tener, indirectamente, en otras esferas.

Cabe destacar que el legislador nunca tuvo el interés de afectar otras remuneraciones, sino que, por el contrario, señaló la inconveniencia de que ello ocurriera. Este criterio quedó de manifiesto durante la discusión parlamentaria, por ejemplo, cada vez que el propio Consejo de Alta Dirección Pública participó de las sesiones legislativas, manifestando su inquietud por la posible afectación de las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos.

4.1. Respecto a las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos.

Si bien no forman parte de los sujetos pasivos de la ley N°21.233, los Altos Directivos Públicos podrían verse afectados por el efecto de la rebaja de la remuneración del respectivo Subsecretario, toda vez que el artículo sexagésimo quinto, inciso segundo, de la ley N°19.882, relaciona ambas remuneraciones al señalar que la suma de la Asignación de Alta Dirección Pública y de la remuneración bruta de carácter permanente asociada al cargo no puede superar, en cada año calendario, a la remuneración del Subsecretario del ramo.

El Consejo de Alta Dirección Pública, ejerciendo su rol como garante del buen funcionamiento del Sistema, ha manifestado, en distintas instancias, su inquietud frente a eventual rebaja indirecta de las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos, derivada de la norma antes citada y de la inminente reducción de la renta del Subsecretario.

La preocupación del Consejo tiene sustento, en lo referente al daño que podría infligir al Sistema de Alta Dirección Pública la rebaja de las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos, toda vez que pondría en peligro la sustentabilidad de una de las principales reformas del proceso de modernización del Estado en nuestro país, afectando un aspecto sustantivo de nuestra fortaleza institucional.

Para apreciar con claridad la situación, se deben considerar la magnitud y criticidad de las responsabilidades de los Altos Directivos Públicos, a cargo de liderar la prestación de servicios sociales, administrar servicios públicos esenciales para el buen funcionamiento de la Administración del Estado y en conjunto gestionar el 52% del presupuesto nacional.

Cabe señalar que, actualmente las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos, en promedio, ascienden a \$7.386.878²¹ en el caso de jefes de servicios y a \$5.271.175 en el de los directivos de segundo nivel jerárquico, por debajo del promedio de los países de la OCDE.²²

²¹ Fuente: Servicio Civil

²² OCDE. Government at a Glance 2017: Public Employment and pay. Disponible en www.oecd.org.

Una rebaja de remuneraciones ampliaría la brecha con el sector privado, con el cual compite la Alta Dirección Pública en reclutamiento de talento directivo y que, sumado a las mayores complejidades de la gestión pública, dificulta la provisión de cargos esenciales para la Administración del Estado. La situación es particularmente compleja en el sector salud –que constituye el 30% del Sistema de Alta Dirección Pública-, en especial respecto de los cargos que deben ser servidos por médicos y cuya provisión ya presenta rasgos preocupantes tales como menores tasas de postulación y mayor número de concursos declarados desiertos por no reunirse los al menos tres candidatos que la ley exige para conformar nómina

Además, se debe considerar que un total de 1.277 cargos forman parte del Sistema de Alta Dirección Pública: 143 de primer nivel jerárquico, correspondientes a jefes de servicios y 1.134 de segundo: los que representan un 0,4% del personal civil que se desempeñan en la Administración Central del Estado y que, en conjunto, administran un 51% del presupuesto público, además de liderar la entrega de servicios sociales.

Finalmente, debe tenerse a la vista que el reimpulso de las mociones parlamentarias que promovían la rebaja de la dieta parlamentaria, tras años de haber sido presentadas a tramitación legislativa, fue una forma de responder al estallido social de octubre de 2019, entre cuyos detonantes se ha mencionado el deficiente desempeño del Estado y a su incapacidad para responder a las demandas ciudadanas y enfrentar los desafíos más acuciantes de nuestra sociedad. A lo anterior también se sumarían aspectos tales como la falta de cohesión social, la desconfianza en las instituciones y la percepción de que la brecha de desigualdad no es sólo de carácter económico, territorial o de género sino que también se expresa en la forma en que las personas son tratadas y reconocidas.

En ese marco, también debe valorarse el aporte que el Sistema de Alta Dirección Pública tanto por su contribución a la calidad de la gestión pública como por los criterios de mérito e igualdad ante la ley en torno a los cuales se estructura y debe tenerse a la vista que una Alta Dirección Pública sólida -para lo que se requiere la justa retribución de sus directivos- fortalece la confianza ciudadana en las personas llamadas al servicio público y favorece la probidad, la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad frente a la ciudadanía.

En atención a todo lo señalado, se insta al gobierno a enviar, a la mayor brevedad y a los Parlamentarios a aprobar, con la misma premura, un proyecto de ley destinado a eliminar la vinculación entre las remuneraciones de directivos y Subsecretarios, con el fin de evitar dañar al Sistema de Alta Dirección Pública, el proceso de modernización de la gestión pública y, en definitiva, a la calidad de nuestro Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo, considerando que su mandato es excepcional y, además, transitorio, hace presente que estima que el alcance del mismo -particularmente en sus efectos indirectos- debe interpretarse en forma restrictiva y, por lo tanto, concluir que no se afectan, ni aun indirectamente, otras remuneraciones distintas de las expresamente incluidas en el artículo 38 bis de la carta fundamental.

4.2. Respecto del resto del empleo público.

Frente a la interrogante sobre si la rebaja transitoria de remuneraciones de Ministros, Subsecretarios y funcionarios de exclusiva confianza presidencial afectará al resto de los funcionarios públicos, algunas consideraciones.

El modelo remuneratorio de la Administración tradicionalmente se ha asociado a la jerarquía. De hecho, el sueldo es definido por el artículo 3, del Estatuto Administrativo, como la “retribución pecuniaria, de carácter fijo y por períodos iguales, asignada a un empleo público de acuerdo con el nivel o grado en que se encuentra clasificado.”. Lo anterior implica una correspondencia entre el grado y la remuneración, lo que podría interpretarse como una limitación implícita a la posibilidad que el subordinado perciba una remuneración mayor que la de su superior jerárquico.

En la misma línea, la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 50, establece como principio general el equilibrio entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades que retribuyen al señalar: “Los regímenes legales de remuneraciones podrán establecer sistemas o modalidades que estimulen el ejercicio de determinadas funciones por parte de los empleados o premien la idoneidad de su desempeño, sin perjuicio de la aplicación de las escalas generales de sueldos y del principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos.”

Sin embargo, las disposiciones de la ley N°21.233, son de rango constitucional, superior al de los cuerpos normativos antes citados, por lo que derogan tácitamente sus disposiciones, toda vez que establecen un estatuto especial de remuneraciones aplicables exclusivamente a los cargos mencionados en el artículo 38 bis de la carta fundamental, que se caracterizan por ser cargos de elección popular o de exclusiva confianza de autoridades electas.

Debe tenerse a la vista, además, que la fijación, modificación, concesión o aumento de remuneraciones, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos del personal de la Administración Pública, es materia de ley, conforme lo dispone la Constitución, en su artículo 65 N°4, que las incluye entre las materias cuya iniciativa se reserva para el Presidente de la República.

La determinación de las remuneraciones asociadas a los cargos incluidas en el artículo 38 bis, fue excluida por la reforma de la regla del artículo 65 N°4, con el fin de permitir que dicha determinación pudiera ser encomendada a la Comisión creada por el artículo 38 bis. En todos los demás casos, el régimen de remuneraciones de los servidores públicos sólo podrá verse modificado a través de una norma de rango legal.

En consecuencia, se estima que la rebaja transitoria de remuneraciones que se llevará a cabo en virtud del mandato constitucional, no afecta, ni aun indirectamente, las remuneraciones del resto de los funcionarios públicos.

Cabe señalar que la ley N°21.233 no es la única que ha establecido excepciones a la regla de que los sistemas remuneracionales de la Administración respondan a criterios de subordinación. A modo de ejemplo, las últimas leyes de reajustes del sector público no han considerado las remuneraciones de los funcionarios y autoridades de más alta jerarquía, lo que ha resultado en una compresión de las escalas de remuneraciones que ha equiparado las más altas remuneraciones, aún entre cargos de distinta jerarquía, distorsionando la regla de equivalencia entre responsabilidades y jerarquías por una parte y contraprestaciones pecuniarias por la otra.

4.3. Respeto de los funcionarios del Congreso Nacional.

El Congreso Nacional se compone de dos órganos Legislativos: el Senado de la República y la Cámara de Diputados, a los que se debe sumar los servicios comunes a ambas corporaciones, a saber: la Biblioteca del Congreso Nacional, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria.

Los funcionarios del Congreso Nacional no son sujetos pasivos de la reforma constitucional y sus rentas no se vinculan con el régimen de remuneraciones de Senadores y Diputados, ni se ven limitadas por el monto de las de éstos, como queda en evidencia al constatar que los Secretarios de ambas cámaras perciben remuneraciones superiores a las de los propios Parlamentarios. En consecuencia, la nueva normativa no alteran las remuneraciones del personal del Congreso Nacional.

4.4. Respeto a cargos de otras entidades públicas.

Existen diversas normas que disponen la indexación de determinadas remuneraciones a las de autoridades que tienen la calidad de sujetos pasivos de la ley N°21.233 y que, por lo tanto, serán objeto de reducción transitoria.

En efecto, la ley N°17.997, orgánica constitucional del Tribunal Constitucional, en su artículo 77, dispone que la renta mensual de sus Ministros corresponde a la de un Ministro de Estado, incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan; la ley N°20.285, sobre acceso a información pública, en su artículo 39, inciso final, indexa la remuneración del Presidente del Consejo para la Transparencia a la de un Subsecretario de Estado, y lo mismo previene el artículo 18 inciso final, de la ley N°21.067, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, respecto del Defensor/a.

Como en casos anteriores, surge la inquietud respecto de si la rebaja de las remuneraciones que afectará a Ministros de Estado y Subsecretarios impactará o no las remuneraciones indexadas a las suyas y que corresponden a personas que ejercen cargos a los que no se aplica la ley N°21.233.

Como se señalare previamente, el Consejo, considerando que su mandato es excepcional y, además, transitorio, estima que el alcance del mismo -particularmente en sus efectos indirectos- debe interpretarse en forma restrictiva y, por lo tanto, concluir que no se afectan las remuneraciones de otras autoridades no contempladas expresamente por el artículo 38 bis de la carta fundamental.

5. CRITERIOS A CONSIDERAR POR EL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA SU DELIBERACIÓN Y RESOLUCIÓN.

La reforma Constitucional establece expresamente que la decisión que el Consejo adopte para la reducción transitoria de las remuneraciones de las autoridades indicadas, debe fundarse en antecedentes técnicos, considerando los siguientes criterios: (i) garantizar una retribución acorde a la responsabilidad y (ii) la independencia en el ejercicio de la función; (iii) tener en cuenta la Escala Única de Sueldos y considerar, en forma especial, (iv) la situación económica del país y (v) el análisis de política comparada.

El propósito del presente apartado es revisar uno a uno estos criterios, a lo cual el Consejo ha adicionado otras consideraciones de política pública que considera relevante para adoptar su resolución.

5.1. Responsabilidad del cargo.

5.1.1 El principio de responsabilidad.

La responsabilidad es un principio esencial del Estado de Derecho, en virtud del cual quienes ejercen el poder público deben sujetarse al ordenamiento jurídico y asumir las consecuencias de toda contravención. Se encuentra consagrado a nivel constitucional en los artículos 6, inciso final, 7 inciso tercero y 38 de la Carta Fundamental.

El inciso final del referido artículo 6 dispone que se genera responsabilidad y las sanciones que la ley determine, cuando los órganos del Estado infringen el deber de someter su acción a la Constitución y a las leyes dictadas conforme a ella y de garantizar el orden institucional de la República.

En términos similares, el artículo 7, establece que se origina responsabilidad para los órganos del Estado cuando actúan en contravención a dicha norma, que los obliga a actuar previa investidura regular de sus integrantes, dentro de sus competencias y en la forma que determine la ley, disponiendo que ninguna magistratura, persona o grupo puede atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 38 de la Constitución, dispone: *“Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.”*

A su vez, el artículo 15 de la ley N°18.575 dispone lo siguiente: *“El personal de la Administración del Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle”.*

Conforme a lo indicado por la carta fundamental, los poderes del Estado deben responder de sus actuaciones de acuerdo a la ley, la que ha regulado la responsabilidad civil, penal, administrativa y política que se aplica en cada caso, sin perjuicio de las normas generales previamente señaladas.

Cabe señalar que la responsabilidad civil surge del daño patrimonial o moral causado por el actuar antijurídico y persigue su reparación; la responsabilidad penal proviene de la comisión

de una acción u omisión típica, antijurídica y culpable, que se aspira a sancionar; la responsabilidad administrativa deriva del incumplimiento de deberes funcionarios y se hace efectiva mediante medidas disciplinarias, y la responsabilidad política supone abuso en la utilización o ejercicio del poder, y se castiga con la privación de éste.

5.1.1.1. Responsabilidad de Ministros de Estado.

Los Ministros, como todo ciudadano, en virtud del principio de igualdad ante la ley, son responsables de su conducta privada, tanto en sede civil como penal.

Como autoridad, en razón de sus competencias, y su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado, son responsables de la conducción de sus respectivos ministerios en conformidad con las políticas e instrucciones que éste imparta.

Asimismo, y toda vez que la Constitución en su artículo 35 dispone que los reglamentos y decretos del Presidente de la República deben ser firmados por el Ministro respectivo, son individualmente responsables por los actos que firmen y solidariamente respecto de los que suscriban o acuerden con otros Ministros.

Además, conforme al artículo 32 N°20 de la Carta Fundamental, son responsables en caso de que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en dicha norma, que faculta al Presidente de la República para que, con la firma de todos los Ministros de Estado, pueda decretar pagos no autorizados por ley, de hasta un 2% del total de gastos autorizados por la Ley de Presupuestos, en casos de necesidad especialmente acuciante que señala. En este caso, son responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos.

En el ámbito civil, respecto de los actos en el ejercicio de sus funciones, además de la responsabilidad directa que puede emanar de los actos que firman conforme a lo señalado en el artículo 35 de la Constitución, tienen responsabilidad derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado a que aluden los artículos 38 inciso segundo de la Constitución y 42 de la ley N° 18.575, en virtud de la cual el Estado responde por los hechos de sus órganos y funcionarios como hechos propios comprobándose la falta de servicio, sin perjuicio del derecho de repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal. En consecuencia, puede generarse obligación indemnizatoria del Estado por actos de los Ministros en el ejercicio de sus funciones, y existirá derecho a repetir en su contra si se evidencia que existió falta personal.

Para perseguir judicialmente la responsabilidad civil de un Ministro de Estado, derivada de perjuicios sufridos injustamente por un acto de éste en el desempeño de su cargo, debe previamente obtenerse su desafuero ante el Senado de la República conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 53 de la Carta Fundamental.

En el ámbito penal, fundamentalmente la responsabilidad por actos en su calidad de Ministros puede emanar de la comisión de delitos en contra de la función pública o delitos funcionarios, constitutivos asimismo de infracción administrativa.

Los delitos funcionarios están tratados en el Código Penal y otros cuerpos normativos y, se configuran como elementos que resguardan la calidad, probidad, transparencia e integridad de las instituciones públicas. Entre ellos se encuentran el cohecho, la malversación de caudales

públicos, el tráfico de influencias, usurpación de atribuciones y el lavado de activos, entre muchos otros.

En el ámbito Administrativo, los Ministros se sujetan a las normas sobre responsabilidad administrativa contenidas en la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y en el Estatuto Administrativo.

El inciso segundo del artículo 119 del Estatuto Administrativo dispone que los funcionarios incurrirán en responsabilidad administrativa cuando la infracción a sus deberes y obligaciones fuere susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria, la que deberá ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo.

En el ámbito de la responsabilidad política, los Ministros de Estado responden políticamente ante el Presidente de la República, en su calidad de funcionarios de su exclusiva confianza, de conformidad al artículo 32 N° 7 de la Carta Fundamental.

Por otra parte, como consecuencia del ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, establecidas en los literales a, b) y c) del artículo 52 N° 1) de la Constitución, deben responder a los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes que puede efectuar la cámara al Gobierno, pueden ser objeto de interpelaciones parlamentarias y deben concurrir a citaciones de comisiones investigadoras, en los términos previstos en dichas normas.

Adicionalmente, pueden ser objeto de una acusación constitucional -regulada en los artículos 52 N° 2, letra b) y 53 N° 1 de la Constitución- entablada por no menos de diez ni más de veinte Diputados, la que procede por las siguientes causales: haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno. La Cámara debe pronunciarse sobre la acusación por mayoría simple y de ser ésta acogida se da lugar al juicio político, que será conocido por el Senado, actuando como jurado, el que deberá pronunciarse, por mayoría, sobre si existe o no la infracción o abuso de poder que se imputa. La declaración de culpabilidad da lugar a destitución e impide ejercer la función pública por el término de cinco años, sea en cargos de elección popular o no; además, el imputado podrá ser juzgado a través de los tribunales competentes para hacer efectiva su responsabilidad civil o penal, según corresponda.

5.1.1.2. La Responsabilidad Parlamentaria.

Ni la Constitución ni la ley orgánica del Congreso regulan de manera específica la responsabilidad de los Parlamentarios, los ámbitos en que puede ser posible perseguirla o sanciones asociadas.

Sin embargo, el artículo 61 del texto constitucional consagra la inviolabilidad parlamentaria, por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

La misma norma antes citada establece el fuero parlamentario, que es un beneficio procesal que impide que un parlamentario, desde el día de su elección, designación o incorporación, no pueda ser procesado o privado de libertad, sin previo pronunciamiento de la Corte de Apelaciones respectiva, a menos que se trate de un delito flagrante. Como consecuencia del

desafuero, el Diputado o Senador imputado queda suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Por otra parte, las causales de cesación en el cargo señaladas en el artículo 60 de la Constitución, sancionan conductas contrarias al buen desempeño de la labor parlamentaria cuya sanción es la expulsión del parlamento. Éstas se detallan más adelante en el presente informe. Adicionalmente, la ley N° 20.870 establece como sanción la cesación en el cargo de parlamentario por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral.

Por último, los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, contemplan, respectivamente, Comisiones de Ética y Transparencia que conocen y sancionan las faltas a la ética de los Parlamentarios y velan por el respeto de los principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública. En términos generales, el incumplimiento de los deberes de los Parlamentarios puede ser sancionado con llamados al orden, amonestación, censura y multas, en los términos regulados en los aludidos cuerpos normativos.

5.1.2 Barreras de entrada para asumir funciones.

Con el concepto de “barreras de entrada” nos referimos a las exigencias requeridas para ser elegido en el cargo de elección popular o para el ingreso a la administración pública, que de no cumplirse, impiden la designación. En este acápite también se incluyen situaciones que si bien no constituyen una barrera de entrada propiamente tal, inciden en la postulación a un cargo, ya que se configuran como restricciones al desarrollo de otras actividades o funciones.

Los cargos públicos sean o no de elección popular, generalmente, tienen requisitos para su desempeño, así como también inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, establecidas en el ordenamiento jurídico, a nivel constitucional o legal, según sea el caso.

Los requisitos para el desempeño de los cargos de elección popular pueden incluir exigencias de edad o residencia, además de las vinculadas a nivel educacional. En cargos de la Administración, habitualmente se refieren a formación educacional y experiencia laboral.

Las inhabilidades son aquellas situaciones o circunstancias en las cuales el marco legal establece limitaciones o impedimentos para ejercer un cargo público en particular, por ejemplo, haber sido condenado por un crimen o simple delito. La presencia de una inhabilidad impide el nombramiento.

Las incompatibilidades, por su parte, son aquellas situaciones definidas por la ley y que se verifican con motivo de la existencia de más de un empleo por parte del funcionario público, por ejemplo, ejercer la calidad de Concejal y desempeñarse como alto directivo. Afectan a la persona nombrada después de su vinculación con la Administración.

Finalmente las prohibiciones son aquellas negativas explícitas de la ley respecto de determinada condición, por ejemplo desarrollar una determinada actividad. La prohibición impide absolutamente desarrollar determinada actividad o actuación, mientras se ejerce un cargo público o dentro de un plazo específico. Las excepciones, de existir, las regula la ley en forma especial.

5.1.2.1. Respeto de los Parlamentarios.

Los Parlamentarios para ser elegidos requieren el cumplimiento de requisitos consignados en los artículos 48 y 50 de la Constitución.

Para ser elegido Diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

Para ser elegido Senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de la elección.

Las inhabilidades son comunes para Diputados y Senadores y se refieren a que no pueden ser candidatos a dichos cargos de elección popular las autoridades y personas listadas en el artículo 57 de la Carta Fundamental. Entre estas, encontramos a autoridades del poder ejecutivo, como los Ministros de Estado, Subsecretarios, Gobernadores regionales y delegados presidenciales; a autoridades municipales, como los Alcaldes, consejeros regionales y Concejales; a miembros y autoridades de organismos autónomos, como el Banco Central; Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunales electorales regionales; Contralor General de la República y Ministerio Público; a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y jueces de letras y a personas que se desempeñan en las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, en las calidades que precisa la norma. Se suman a lo anterior, las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal y personas naturales y gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado.

La inhabilidad afecta a quienes se hubieren desempeñado en tales calidades ya sea, el año inmediatamente anterior a la elección, los dos años anteriores, o al momento de la candidatura, según se indica en cada caso.

Si no son elegidos en una elección no pueden volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral.

Los cargos de Diputados y Senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, en los términos descritos en el artículo 58 de la Constitución. Asimismo, no pueden desempeñar en forma simultánea la función parlamentaria con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean ad honorem, en entidades fiscales autónomas, semifiscales o en empresas estatales, o en que el Estado tenga participación por aporte de capital.

5.1.2.2. Respeto de Ministros de Estado y otras autoridades.

Respecto de los Ministros de Estado y demás autoridades a que se refiere la reforma constitucional, en términos generales, se encuentran sujetos a los requisitos de ingreso, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones consagradas en la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado y el Estatuto Administrativo. Lo anterior, sin perjuicio de que algunos de dichos cargos tengan requisitos, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones especiales, establecidas en la normativa que los regula en particular.

En el caso de los Ministros de Estado y Subsecretarios, el artículo 40 de la ley N° 18.575, establece que para ser designados deben ser chilenos, tener cumplidos veintiún años de edad y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública. No puede ser Ministro de Estado el que tuviere dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales, a menos que justifique su consumo por un tratamiento médico. La misma norma dispone que los jefes superiores de servicio, para su designación deben cumplir con los requisitos generales de ingreso a la Administración Pública, y con los que para casos especiales exijan las leyes.

Los artículos 12 del Estatuto Administrativo y 54 de la ley N° 18.575, contemplan las inhabilidades para el ingreso a la Administración del Estado, y se refieren a exigencias ligadas a la aptitud profesional, a la salud, al cumplimiento de ciertos deberes cívicos y a la probidad administrativa que deben poseer quienes van a desempeñarse en el Estado. En ambos casos, el incumplimiento impide el nombramiento.

Entre los primeros se encuentran exigencias tales como no haber cesado en un cargo público por las causales específicas que se indican, no estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos y no estar condenado por crimen o simple delito. Entre las segundas, exigencias relativas a no tener con el organismo al que se postula contratos o cauciones en determinadas condiciones y monto; no tener algún litigio o procedimiento judicial pendiente con dicha institución; no tener ciertas calidades o participación en cualquier clase de sociedad que tenga contratos, cauciones o litigios pendientes con el mismo organismo y no tener ciertas relaciones de parentesco con las autoridades y funcionarios directivos.

Destaca también la inhabilidad contemplada en el artículo 55 bis de la ley N° 18.575, relativa a no tener dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas ilegales que aplica a las funciones de Subsecretario, jefe superior de servicio y directivo superior de un órgano u organismo de la Administración del Estado, hasta el grado de jefe de división o su equivalente.

Por su parte, los artículos 54 y 56 de la ley N° 18.575 establecen incompatibilidades cuyo objeto es impedir el desempeño simultáneo de la función pública con otros empleos o actividades, salvo en los casos expresamente permitidos por la ley.

El régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones que aplican a cada cargo en particular, puede incluir una serie de excepciones y contraexcepciones a las normas aludidas, según lo establezca la normativa especial aplicable.

Finalmente, el principio de abstención, consagrado en la legislación, particularmente en la ley N°19.880 sobre procedimientos administrativos también, se constituye como una barrera a eventuales conflictos de interés de quienes ingresan a la administración. Este principio, también de rango orgánico constitucional, obliga a las autoridades a declarar cualquier circunstancia que pueda afectar su imparcialidad en el ejercicio de su cargo, sea en razón de sus relaciones de parentesco, personales, patrimoniales, laborales, etc.

5.1.3. Barreras de salida para dejar funciones.

Con la expresión “barreras de salida” se alude a la existencia o no de circunstancias que impiden o dificultan el egreso de un cargo público, antes de la expiración del período de nombramiento, lo que se vincula con la estabilidad en el empleo.

5.1.3.1. Respeto de los Parlamentarios.

En el caso de los Parlamentarios, éstos cesan en su cargo por la concurrencia de causales reguladas en el artículo 60 de la Constitución, las que señalan:

(i) Cesará en el cargo el Diputado o Senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, o el que actuare como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades. La inhabilidad tendrá lugar sea que actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

(ii) Cesará en su cargo el Diputado o Senador que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio, que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

(iii) Cesará, asimismo, en sus funciones el Diputado o Senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece la Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15º del artículo 19.

(iv) Quien perdiere el cargo de Diputado o Senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15º del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas.

(v) Cesará en su cargo el Diputado o Senador que haya infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, desde la fecha que lo declare por sentencia firme el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral. Una ley orgánica constitucional señalará los casos en que existe una infracción grave. El Diputado o Senador que perdiere el cargo no podrá optar a ninguna función o empleo público por el término de tres años, ni podrá ser candidato a cargos de elección popular en los dos actos electorales inmediatamente siguientes a su cesación.

(vi) Cesará, asimismo, en sus funciones el Diputado o Senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 57, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 59 respecto de los Ministros de Estado.

(vii) Los Diputados y Senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional.

El 3 de junio pasado -tras 14 años desde que se presentara la primera moción legislativa con este propósito-, el Congreso Nacional despachó el proyecto de reforma constitucional que limita

la reelección de diputados, senadores, gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y concejales.

La reforma establece que los diputados, consejeros regionales, alcaldes y concejales podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos; mientras que los senadores podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por un período. Lo anterior significa que los Diputados no podrán permanecer en el cargo por más de 8 años seguidos y, en el caso de los Senadores, por un máximo de 16 años.

5.1.3.2. Respecto de Ministros de Estado y otras autoridades.

Tanto los Ministros de Estado como las demás autoridades concernidas por la reforma son de exclusiva confianza del Presidente de la República, lo que involucra el ámbito de su designación y su remoción, por lo que no gozan de estabilidad en el empleo y su cese, en todos los casos examinados, no da lugar a indemnización alguna.

Cabe hacer presente que también existen algunas obligaciones y restricciones que el ordenamiento jurídico establece con ocasión del cese en el cargo de determinadas autoridades, para resguardar el principio de probidad administrativa. Así por ejemplo, las autoridades que señala la Ley N°20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, deben prestar al momento del cese una declaración de intereses y patrimonio, entre ellas el Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, Seremis, Jefe superiores de servicios, Embajadores, Ministros consejeros y Cónsules.

También cabe mencionar la incompatibilidad establecida en el artículo 56 de la ley N° 18.575, que afecta a ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora, impidiendo el desarrollo de actividades particulares que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización del organismo al que pertenecieron. Esta incompatibilidad se mantiene hasta seis meses después de haber expirado en funciones.

5.2. Independencia para cumplir funciones y atribuciones.

Una correcta retribución por el trabajo que desempeña un servidor público es uno de los componentes sustantivos a efectos de asegurar un adecuado actuar en el cumplimiento de los deberes públicos. Lo señalado, es fundamental en el marco de los principios que rigen la función pública, a saber, imparcialidad, probidad, responsabilidad, eficacia, publicidad y transparencia, entre otros.

El principio de imparcialidad obliga al desempeño de un cargo libre de toda presión o influencia indebida que lo aleje del cumplimiento del interés general. Por su parte el principio de probidad está consagrado por el artículo 52 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone: *“El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.”*

Por su parte, el artículo 53 de la misma norma citada precedentemente indica lo siguiente: *“El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y*

acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.”.

Sin duda que el señalado marco normativo obliga a la administración del Estado a generar adecuadas condiciones laborales, en particular una adecuada condición retributiva que asegure la independencia de las autoridades como de los servidores públicos, temática de suma relevancia y objeto de diversas reformas en las últimas décadas. Ejemplos de esto son el establecimiento de la Escala Única de Sueldos en 1973, que unificó más de 120 escalas diferentes al interior de la Administración, o bien la ley N°19.553, de 1998, que estableció la asignación de modernización, o la misma ley N°19.882, de 2003, que definió una profunda reforma en el aparato del Estado, donde la temática retributiva fue uno de sus aspectos centrales.

Una remuneración adecuada, si bien no exime del todo el riesgo de captura y corrupción, sí define un mínimo estándar que faculta a exigir un comportamiento acorde a la función, intachable, donde el interés general se antepone a toda posibilidad de influencia indebida.

Asimismo, corresponde manifestar que esta problemática ha sido parte de una profunda y activa agenda internacional anticorrupción, donde destaca la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996; la Convención para combatir el Cohecho de los Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la OCDE, de 1997, y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003.

Central en este análisis es el concepto de conflicto de interés. El profesor José Zalaquet²³ citando las definiciones que ha realizado en la materia la OCDE, señala que existen tres tipos de conflictos de interés: el real, el potencial y el aparente.

El conflicto de interés es real cuando existe un inaceptable conflicto de hecho entre los intereses individuales o privados de un funcionario público y sus obligaciones públicas; es potencial, en el caso en que un funcionario público tiene un interés privado que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro, por ejemplo, si un familiar trabaja en la misma organización, y es promovido por el funcionario que es superior, y es aparente en aquellos casos en que existe un interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario público, pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes.

A su vez, y en el ámbito de la gestión de personas, es relevante recordar que la renta es uno de los factores higiénicos que no sólo aseguran una base motivacional adecuada²⁴, sino también, para el caso de las instituciones públicas, una base necesaria respecto de los deberes y principios que rigen a la autoridad o al funcionario en cuanto a cumplir un rol imparcial y libre de conflicto de intereses.

En la historia reciente de nuestro país, la mejora de las remuneraciones en el sector público ha tenido directa relación con el proceso de modernización del Estado, como también con la legitimidad social atribuida a quienes se desempeñan en posiciones de responsabilidad en el aparato estatal.

²³ Zalaquet, José. Conflicto de Interés, normas y conceptos. Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2011.

²⁴ Herzberg, Mausner, Bloch, The motivation to work, Transaction Publishers, 2010.

Para el establecimiento de las remuneraciones, debe tenerse en consideración criterios técnicos, tales como la relación o referencia al sector privado y al mercado del trabajo²⁵, la situación económica del país y la situación fiscal del gobierno, así como también la regla de jerarquía del aparato del Estado.

En base a lo señalado, son tres los conceptos fundamentales que se deben tener en cuenta al momento de definir las rentas de un determinado cargo: *competitividad*, *exclusividad* y *equilibrio*. Lo indicado, en el contexto del establecimiento de las remuneraciones de las altas autoridades en los poderes del Estado, las que deben considerarse al momento de establecer criterios de asignación acordes al marco legal e institucional del país.

El concepto central de esta triada es la *competitividad* de las remuneraciones establecidas para los cargos, el que cuenta con un componente fijo y otro variable así como financieros y no financieros, toda vez que la competitividad de las remuneraciones tiene un efecto doble: por un lado una compensación transparente y competitiva y por otro disminuir de riesgos asociados a la captura y la corrupción.

Efectos asociados al establecimiento de remuneraciones competitivas para las autoridades públicas se describen a continuación.

5.2.1. Riesgo de captura y corrupción.

Como señalamos, la competitividad de las remuneraciones tiene un efecto deseado que es la disminución de riesgos asociados a la variable remuneracional, específicamente al riesgo de captura y corrupción de quienes detentan cargos de responsabilidad en las instituciones de los distintos poderes del Estado. Ahora bien, esto no involucra que un aumento en las remuneraciones directas redunde directamente en la reducción del riesgo de captura y corrupción, dado que también hay otros factores que inciden en esta problemática como lo son la cultura de cada país, los controles jurídico-administrativos y las obligaciones en materia de transparencia.²⁶

En virtud de lo señalado, los planes de compensaciones deben considerar incentivos -tanto remuneracionales como no remuneracionales- que los hagan suficientemente competitivos para garantizar la exclusividad de quienes detentan cargos de responsabilidad pública, minimizando las posibilidades de conflicto de interés surgida por interés financieros o no financieros, tales como conflictos por el uso del tiempo, pertenencia a ciertas asociaciones, prejuicios, relaciones familiares o de amistad, entre otros, contraviniendo el principio de probidad administrativa. Por lo tanto, la dedicación de una autoridad pública no dependerá solo de sus remuneraciones, sino además de las compatibilidades/incompatibilidades que tendrá con otras actividades durante el ejercicio del cargo como con posterioridad al mismo²⁷.

5.2.2. Equilibrio de poderes.

Si bien la competitividad de los planes remuneracionales para las autoridades públicas del Estado tiene como beneficios asociados la atracción y retención de conocimiento técnico y de

²⁵ OECD, 2012. Public Sector Compensation in Times of Austerity, Paris, France.

²⁶ OECD, 2012. Public Sector Compensation in Times of Austerity, Paris, France.

²⁷ PNUD, 2015. Mecanismos de control de los conflictos de intereses (dedicación exclusiva). Presentación ante Comisión Constitución, Legislación y Justicia Cámara de Diputados. Valparaíso, Chile.

gestión que son valiosos para la función pública,²⁸ estos beneficios deben irrigar de forma equilibrada a las instituciones pertenecientes a los distintos poderes del Estado, evitando con ello la distorsión de las escalas de remuneraciones que se establezcan para las distintas autoridades.

Conforme a lo señalado precedentemente, un proceso de ajuste de las compensaciones de las autoridades debe atender a este equilibrio, ya que si bien un recorte presupuestario puede ser esencial, también exige asumir las consecuencias de una pérdida de conocimiento institucional y una disminución en la productividad de las instituciones públicas de los organismos del Estado. Realizar estos ajustes en los programas de compensación, pero conservando una adecuada competitividad en el reconocimiento de quienes detentan cargos, puede permitir a los gobiernos mantenerse competitivos respecto a las diferencias existentes con respecto al mercado laboral característico de cada país²⁹.

En síntesis, el establecimiento de programas de compensación de las autoridades de Estado de un gobierno no debe limitarse en la definición de sus criterios únicamente a los aspectos financieros de la remuneración, sino considerar aspectos que garanticen la competitividad de estos cargos respecto del sector privado. Esta competitividad, debe considerar elementos asociados a la transparencia y la exclusividad para combatir conflictos de interés y riesgos de corrupción, así como su transversalidad equilibrada en los poderes del Estado. De esta forma, la triada competitividad, exclusividad y equilibrio, pueden devenir en una relación virtuosa que potencie una modernización del Estado acorde a las exigencias contemporáneas y a la valorización de la función pública

5.3. Escala Única de Sueldos.

5.3.1. Historia.

Con anterioridad a la dictación del D.L. N°249, de 1973, del Ministerio de Hacienda, las remuneraciones de los funcionarios se definían en la ley de planta de cada servicio público o, en su defecto, en la Ley de Presupuestos del sector público.

La aplicación de ese criterio generaba grandes diferencias de remuneraciones entre cargos de similares características, situación que se fue agravando con la sostenida creación de nuevos servicios públicos.

Un primer intento de dar solución a este problema fue la dictación del D.F.L. N°40, de 1959, del Ministerio de Hacienda, a través del cual se fijaron, en forma general, las funciones correspondientes a los empleos públicos, clasificándolas en directivas, profesionales, técnicas, administrativas y de servicios menores y, además, los niveles, categorías y grados que compondrían cada función, normalizando y estandarizando de esta forma los correspondientes sueldos base. Además, ordenó que, en lo sucesivo, las plantas de los órganos públicos se adecuaran a la estructura esquemática indicada, con el objeto de lograr uniformidad de remuneraciones para iguales funciones y jerarquías.

²⁸ Banco Central de Chile. 2019. Sistemas de determinación de remuneraciones de autoridades públicas. Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados. Valparaíso, 20 de noviembre de 2019.

²⁹ OECD.2012; PNUD.2015. Mecanismos de control de los conflictos de intereses (dedicación exclusiva). Presentación ante Comisión Constitución, Legislación y Justicia Cámara de Diputados. Valparaíso, Chile.

No obstante, en la práctica, el legislador no mantuvo ese criterio de uniformidad, lo que se tradujo en que, nuevamente, el sistema de remuneraciones se poblara de infracciones al principio de que a igual función corresponde una remuneración análoga.

Con el objeto de resolver el caso, se dictó el D.L. N°249, de 1973, el que en sus considerandos hacía presente que, hasta ese momento. “la situación existente en materia de remuneraciones del sector público” se traducía en “distorsiones de gran magnitud entre las distintas entidades de dicho sector”, en el “pago rentas muy diferentes para un mismo servicio” y, en “la falta de un sistema uniforme y la ausencia de normas que regulen los mecanismos de fijación de estas remuneraciones con un criterio único.”.

Considerando dicho diagnóstico y con el objeto de dar una solución definitiva a dichas distorsiones, la nueva normativa dispuso dos medidas fundamentales: estableció una Escala Única de Sueldos para los organismos públicos, creando un sistema uniforme de sueldos base para ellos y determinó las asignaciones o remuneraciones adicionales a que tienen derecho los funcionarios públicos, derogando cualquier otra que existiera con anterioridad evitando paralelismos.

El sistema creado comenzó a regir a contar del 1 de enero de 1974, constituyéndose en el marco común de las remuneraciones del sector público.

Sin embargo, habiendo transcurrido un breve plazo desde su publicación, fueron excluidas de su aplicación entidades como el Poder Judicial, las instituciones fiscalizadoras y las Municipalidades, entre otras. Asimismo, nuevas normas legales crearon una serie de estipendios -como la asignación profesional o la asignación de responsabilidad-, desvaneciendo, de esta forma, el objetivo inicial de establecer un criterio uniforme para las remuneraciones de los servidores públicos.

Actualmente, la Escala Única de Sueldos es el régimen de remuneraciones de más amplia cobertura en la Administración Pública, abarcando la mayor parte del gobierno central e incluyendo a las autoridades, al personal de los organismos de su dependencia y a la mayoría de los servicios públicos. Adicionalmente existen al menos otros 11 sistemas remuneratorios diferentes.

5.3.2. Remuneraciones y otros estipendios de los funcionarios de los servicios públicos afectos a la Escala Única de Sueldos.

Todos los funcionarios públicos ocupan una plaza de la dotación definida para el respectivo servicio público. Asimismo, cada plaza tiene asignado un grado de la escala o procedimiento de pago de remuneraciones definido en la “ley de planta” del servicio correspondiente. Las plazas de la dotación definida para cada servicio pueden ser ocupadas en calidad de planta o contrata.

Para el caso de los servicios afectos a la Escala Única de Sueldos conforme a las características del cargo, se establece qué remuneraciones le corresponden, según la planta a la que pertenece el cargo, la que puede ser de directivos, profesionales, técnicos o administrativos y auxiliares para, enseguida, según el grado asignado al cargo, proceder al cálculo de la remuneración respectiva.

La Escala Única de Sueldos considera 36 grados: desde el grado A hasta el grado 31. El grado A corresponde al Presidente de la República, el grado B a los Ministros de Estado, el grado C a

Subsecretarios, el 1-A a Intendentes, y así sucesivamente, conforme con las definiciones establecidas en cada una de las plantas de los servicios.

El sueldo base de cada empleo -de acuerdo con el grado en que se encuentre clasificado o el que la ley asigne para empleos determinados- se encuentra definido por la Escala Única de Sueldos, y se reajusta en los periodos y porcentajes que por ley se establezcan. Cabe señalar que, en ese marco, el sueldo es la retribución pecuniaria, de carácter fijo y por periodos iguales, asignada a un empleo público de acuerdo con el nivel o grado en que se encuentra clasificado un determinado funcionario. Asimismo, debe advertirse que el sueldo es un concepto específico y no debe confundirse con el concepto genérico de remuneración.

Para constituir la remuneración, al sueldo debe sumarse cualquier otro estipendio que el empleado o funcionario tenga derecho a percibir en razón de su empleo o función, como las asignaciones adicionales, establecidas por ley.

A continuación, se señalan algunas de las principales asignaciones creadas con posterioridad a la Escala Única de Sueldos.

Tabla 4: Asignaciones creadas con posterioridad a la Escala Única de Sueldos.

N°	Concepto	DFL
1	Asignación Profesional	D.L. N°479, de 1974, complementado por la Ley N°19.185
2	Gastos de Representación	D.L. N°773, de 1974
3	Asignación de Responsabilidad Superior	D.L. N°1.770, de 1977
4	Asignación especial	D.L. N°2.411, de 1978
5	Incremento Previsional	D.L. N°3.501, de 1980
6	Asignación especial	D.L. N°3.551, de 1980
7	Bonificación Compensatoria de Salud	Ley N°18.566, de 1986
8	Bonificación Compensatoria de Salud	Ley N°18.675, de 1987
9	Asignación Única Tributable	Ley N°18.717, de 1988
10	Asignación Sustitutiva	Ley N°19.185, de 1992
11	Asignación de modernización	Ley N°19.553, de 1998
12	Asignación de Dirección Superior	Ley N°19.863, de 2003
13	Asignación de Alta Dirección Pública	Ley N°19.882, de 2003
14	Asignación por desempeño de funciones críticas	Ley N°19.882, de 2003

Finalmente, cabe señalar que -también con posterioridad al establecimiento de la Escala Única de Sueldos- se han creado remuneraciones adicionales que benefician a instituciones o conjunto de instituciones determinadas y que pueden llegar a ser muy significativas, tales como

la correspondiente a los Servicios del Ministerio de Hacienda, como beneficiarios de la asignación contemplada en el artículo 12° de la ley N°19.041, asociado a la recaudación tributaria anual; a los Servicios de Salud, como beneficiarios de la asignación de estímulo por experiencia y desempeño funcionario y asignación de estímulo a la función directiva; la del Instituto de Salud Pública, como beneficiario de una asignación por dedicación exclusiva para algunos cargos; la del Servicio de Registro Civil e Identificación, como beneficiario de la asignación por satisfacción al usuario; la de la Tesorería General de la República: como beneficiaria del bono de cobranza y asignación por dedicación exclusiva; a Gendarmería de Chile, como beneficiario de la asignación por turno y asignación de nivelación penitenciaria; la de la Dirección de Presupuestos, beneficiaria de asignación especial, homóloga a la asignación de fiscalización de los servicios fiscalizadores; la del Servicio Agrícola y Ganadero, beneficiario de la Asignación Fito y Zoonosanitaria, y la de los Servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores, beneficiarios de la asignación especial de estímulo.

5.4. Situación económica del país.

En materia de crecimiento, desde una perspectiva de mediano plazo, se puede observar que en promedio el crecimiento de nuestra economía ha mostrado desde el año 2014 signos de debilitamiento. Luego de las protestas sociales de octubre del 2019 las proyecciones de crecimiento entregadas por el Banco Central de Chile se han venido ajustando a la baja. Así, mientras que en el Informe de Política Monetaria (IPOM) publicado en septiembre pasado las proyecciones de crecimiento para el año 2019 eran entre un 2,25% y un 2,75% y para el 2020 entre un 2,75% y un 3,75%, el crecimiento del año pasado fue de sólo un 1%, mientras que las proyecciones de crecimiento para el 2020 entregadas en enero descendieron a un rango entre 0,5% y 1,5%. A dichas proyecciones se suman ahora los efectos que han traído consigo las medidas de contención a la propagación de la pandemia del COVID-19 y que, de acuerdo al último IPOM de junio de 2020, se traducirán en una contracción de nuestra economía entre el -5,5% y -7,5%. Para los años 2021 y 2022, el Banco Central estima que la economía se irá recuperando paulatinamente, registrando crecimientos entre el 4,75% y 6,25% y 3% y 4%, respectivamente.

Por otra parte, la inflación bajó hasta el 2,8% anual, en mayo de 2020 y en el escenario central, seguirá bajando hasta valores cercanos al 2% para el cierre de este año, proyectándose en torno al 3% anual para el segundo trimestre del 2022. A su vez, el organismo autónomo indica que se ha observado un aumento significativo en el desempleo y reducción de los ingresos.

En materia de pobreza y desigualdad, según las últimas cifras oficiales disponibles, la encuesta CASEN (2017) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, analiza la pobreza por ingresos y multidimensional. Respecto de la pobreza de ingresos, entre el 2006 y el 2017 se observa una tendencia sostenida a la baja tanto para pobres extremos como para pobres no extremos, pasando de un 29,1% el año 2006 a un 8,6% el año 2017. Sobre la pobreza multidimensional, medida desde 2009, ésta también se redujo desde un 27,4% el 2009 a un 20,7% el 2017. Sin embargo, los niveles de desigualdad en Chile siguen siendo elevados, a pesar de una leve disminución observada durante esta década en la medición del coeficiente de Gini, alcanzando un índice de 0,5 durante el año 2017, uno de los más altos a nivel de los países OCDE y del promedio de los países de Latinoamérica. Se proyecta que para el año 2020 producto de la crisis económica aumenten los niveles de pobreza.

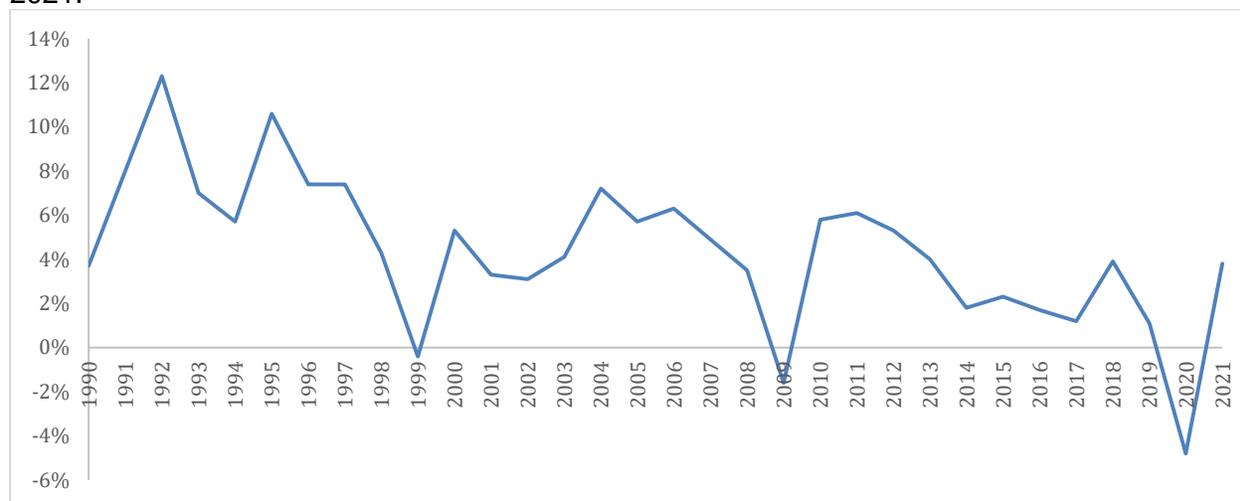
Respecto de la política fiscal, el Gobierno se encuentra implementando una metodología de “presupuesto base cero ajustada” para el presupuesto de la nación del año 2021, la que proyecta una reducción agregada entre el 10% y el 20% del presupuesto destinado a la

administración de los servicios públicos. Al respecto, cabe hacer presente, que si bien el Fisco enfrenta una severa caída de sus ingresos para este año, el total de las remuneraciones de las autoridades afectadas por esta reforma constitucional, sólo representan un 0,3% del gasto total en personal contemplado en el subtítulo 21 de la Ley de Presupuestos aprobada por el Congreso en noviembre del año pasado.

5.4.1. Tasa de crecimiento y su evolución.

En base a la información proporcionada por el Banco Central y el Instituto Nacional de Estadística, se presenta la evolución de la tasa de crecimiento anual, desde 1990 a la fecha, con su proyección para el 2020 y 2021, estimada en base a información entregada por el *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional (abril 2020), Banco Mundial (08 de junio del 2020), IPoM del Banco Central (marzo del 2020), Informe de Finanzas Públicas Primer Trimestre 2020, del Ministerio de Hacienda, Encuesta Expectativas Económicas (junio 2020) y Consensus Forecast (mayo 2020).

Gráfico 1: Evolución tasa de crecimiento anual desde 1990 a la fecha y proyección 2020 al 2021.

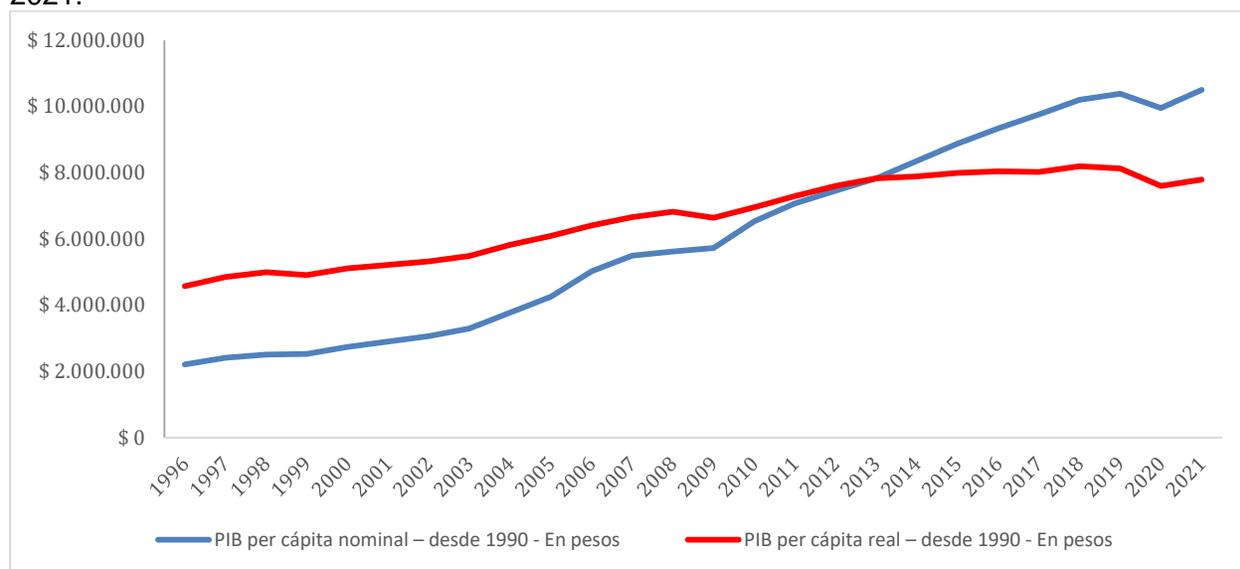


Fuente: Datos entregados por Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadística.

5.4.2. PIB per cápita y su evolución

Se calculó el PIB per cápita nominal y real, desde el 1996 a la fecha, junto con su proyección 2020-2021, la cual fue estimada en base a información entregada por el *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional (abril 2020), Banco Mundial (08 de junio del 2020), IPoM del Banco Central (marzo del 2020), Informe Finanzas Públicas Primer Trimestre 2020, del Ministerio de Hacienda, Encuesta Expectativas Económicas (junio 2020) y Consensus Forecast (mayo 2020).

Gráfico 2: Evolución PIB per cápita nominal y real desde 1996 a la fecha y proyección 2020 al 2021.

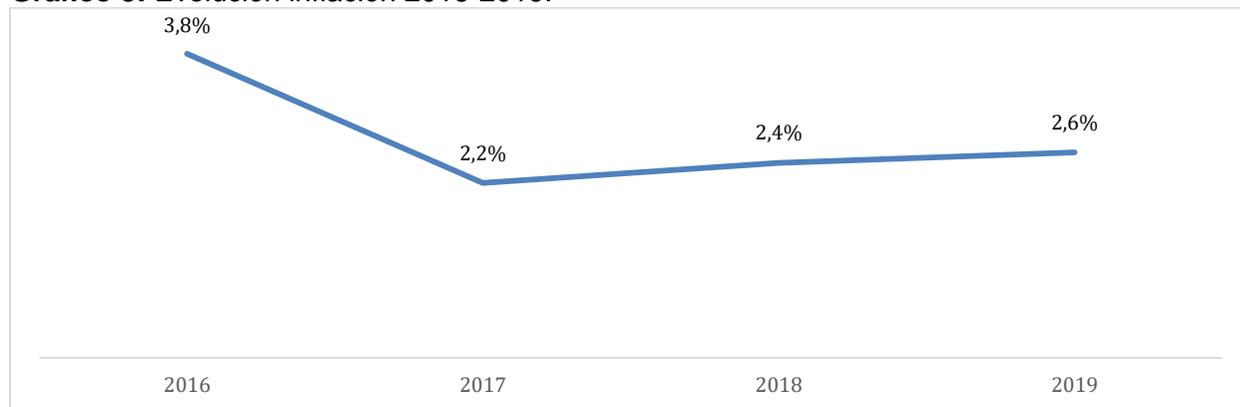


Fuente: Datos entregados por Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadística.

5.4.3. Inflación.

Evolución de inflación obtenida en base a una serie empalmada del IPC, desde diciembre del 2009-2019, según datos entregados por el Banco Central de Chile.

Gráfico 3: Evolución inflación 2016-2019.



Fuente: Datos entregados por Banco Central de Chile.

5.4.4. Empleo.

Es necesario señalar que, a partir de la entrada en vigencia de la actual Encuesta Nacional de Empleo, ENE, se introducen importantes cambios conceptuales y metodológicos en la captura de los distintos componentes que conforman la fuerza de trabajo, siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Por lo que, a la hora de construir una serie de datos, se debe tomar en cuenta este quiebre estadístico a contar del año 2010. En este sentido, hasta el momento no existe una metodología oficial que empalme los datos entre la antigua Encuesta Nacional de Empleo y la actual Encuesta Nacional de Empleo.

Se observa la serie de tasa de desocupación de la antigua ENE, ésta presenta una tendencia a la baja en la primera parte del periodo, desde enero-marzo de 1990 hasta diciembre-febrero de 1997, trimestre en el que se observó la cifra más baja (5,1%). Posterior a esta fecha, la tasa estuvo creciendo, alcanzando la máxima tasa (11,9%) en junio-agosto de 1999, provocada por la crisis asiática, luego de ello se mantuvo la tendencia a la baja con fluctuaciones estacionales hasta el fin del periodo, con excepción de inicios del 2009 debido a la crisis *subprime*. En promedio la tasa de desocupación del periodo enero-marzo 1990 a enero-marzo de 2009 fue de 8,2% (ver gráfico 17 en anexo 2).

Como se mencionó, la encuesta fue actualizada en el año 2010, respondiendo a cambios en el mercado laboral y a la necesidad de armonizar conceptos, según las recomendaciones internacionales, por lo que se presenta una segunda serie de la tasa de desocupación desde el trimestre enero – marzo de 2010 hasta la actualidad (febrero – abril de 2020).

Se observa una tasa de desocupación más estable, con un máximo de 9,2% en el inicio del periodo (ene-mar 2010) y un mínimo de 5,8%, en el trimestre junio-agosto de 2013, periodo en el que se observa una tendencia a la baja, para luego hasta la actualidad presentar una ligera tendencia a elevarse, debido al estallido social y la pandemia del COVID-19. La tasa de desocupación promedio de enero-marzo 2010 hasta febrero-abril 2020 fue de 7,0% (ver gráfico 18 en anexo 2).

Para el cálculo del porcentaje de variación anual del empleo durante los últimos 12 meses, se consideró datos sobre ocupados formales: empleadores, trabajadores por cuenta propia, asalariados del sector privado, asalariados del sector público y personal de servicio doméstico; y ocupados informales: empleadores, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados, asalariados del sector privado, asalariados del sector público y personal de servicio doméstico.

Se evidencia que la leve tendencia al alza del empleo formal durante el 2019 tuvo un quiebre significativo y sostenido a partir de octubre, el cual se profundizó desde marzo 2020. De igual forma, la tendencia a la baja del empleo informal que se evidenció durante el 2019 también sufre un quiebre a partir de octubre 2019 con un nuevo punto de inflexión en marzo 2020, a diferencia de los trabajadores por cuenta propia que mantienen una tendencia a la baja desde octubre 2019 fuertemente profundizada desde enero 2020 (ver gráfico 19 en anexo 2).

5.4.5. Pobreza y distribución del ingreso.

En la encuesta CASEN 2017 –último año de medición- del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, se analiza la pobreza por ingresos y multidimensional.

Respecto de la pobreza por ingresos, se diferencian tres categorías: pobreza extrema, pobreza no extrema y no pobreza. Según los datos entregados, indica que los pobres extremos corresponden al 2,3% de la población chilena (412.839 personas), los pobres no extremos son el 6,3% (1.115.445 personas) y el resto representa a los no pobres 91,4% (16.259.060).

La encuesta detalla la evolución de los indicadores de pobreza antes mencionados desde el 2006 al 2017, en el cual se evidencia una tendencia sostenida a la baja tanto para pobres extremos como para pobres no extremos (ver gráfico 20 en anexo 2).

Sobre la pobreza multidimensional, hay que indicar que las dimensiones evaluadas durante el 2009-2015 fueron educación, salud, trabajo y seguridad social y vivienda, mientras que desde

el año 2015-2017 se incorporó redes y cohesión social junto con una variación en las proporciones correspondientes. Según la CASEN 2017, los pobres representan el 20,7% (3.530.889 personas) mientras que los no pobres son el 79,3% (13.529.811 habitantes).

Se detalla la evolución de los indicadores de pobreza multidimensional antes mencionados desde el 2009 al 2017, en el cual se evidencia una tendencia sostenida a la baja tanto para la evaluación en 4 como en 5 dimensiones (ver gráfico 21 en anexo 2).

En relación a la distribución de los ingresos, la CASEN 2017 mide 4 indicadores por tipos de ingreso entre el 2006-2017: Índice 20/20, 10/40, 10/10 y coeficiente de Gini (ver tablas 7 y 8 en anexo 2). Este último muestra un resultado de 0,50 para el 2017, mostrando una leve mejoría en la última década.

Respecto de los ingresos, la última la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) del INE de 2019³⁰, mostró que el ingreso medio de los ocupados es de \$573.964 y que el 50% de los trabajadores del país percibió ingresos menores o iguales a \$400.000. Del total de personas ocupadas, un 13,3% recibió ingresos mayores a \$1.000.000, y solo un 1,7% percibió ingresos mayores a \$3.000.000.

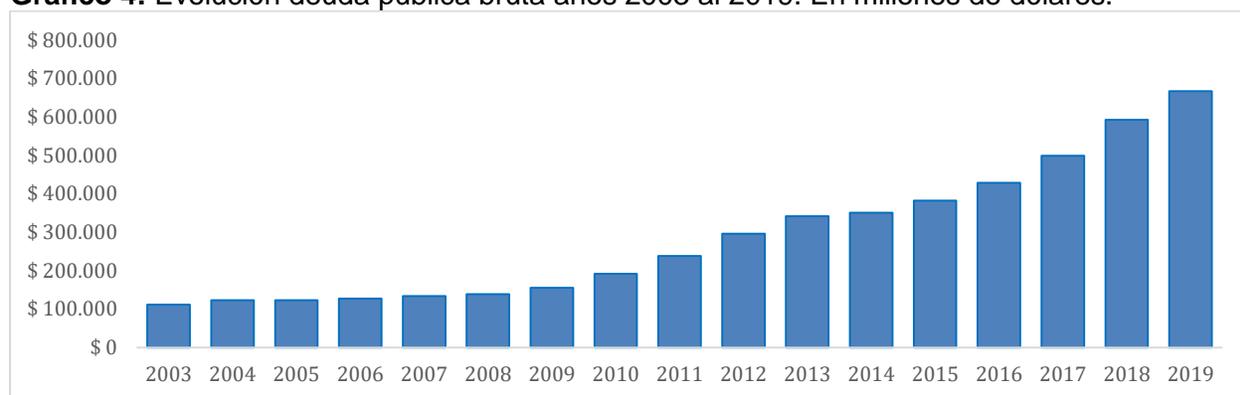
5.4.6. Deuda pública, su evolución y proyección.

La deuda pública total se compone de la deuda pública de corto y largo plazo. Para el cálculo de la deuda pública de corto plazo se contemplaron datos del Banco Central, Bancos y Empresas no financieras, mientras que para la deuda pública de largo plazo fueron considerados los datos del Gobierno Central, Banco Central, Bancos y Empresas no financieras.

El gráfico 4 evidencia un alza sostenida en el tiempo de la deuda pública, con aumentos significativos durante los años 2011, 2012-2013 y 2016-2019. También muestra incrementos en la deuda pública de corto plazo desde el 2010-2013 sin mayores saltos significativos posteriormente. Es importante señalar que el dato del 2020 se mantiene incompleto debido a que es el año en curso.

³⁰ Encuesta Suplementaria de Ingresos disponible en <https://webanterior.ine.cl/estadisticas/ingresos-y-gastos/esi>

Gráfico 4: Evolución deuda pública bruta años 2003 al 2019. En millones de dólares.

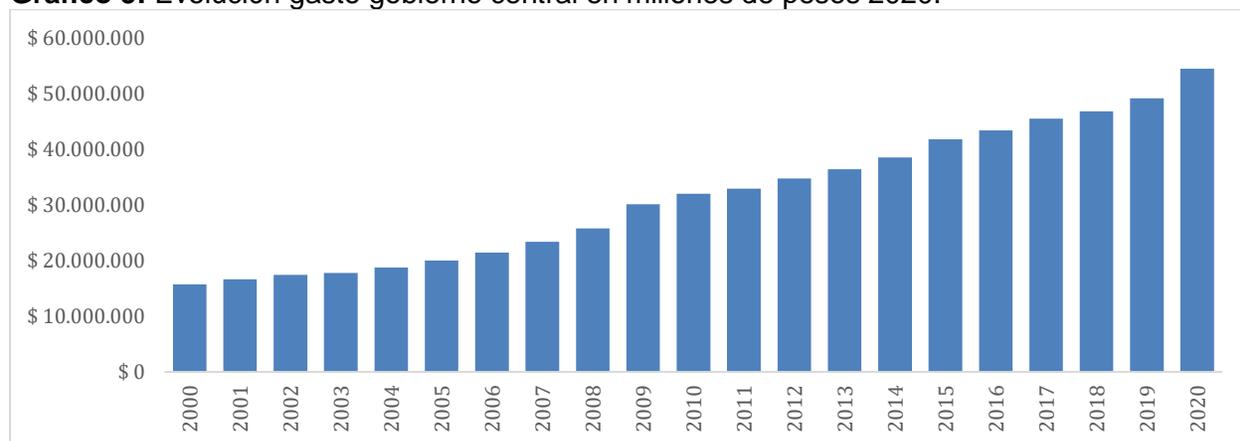


Fuente: Datos entregados por Dipres.

5.4.7. Presupuesto de la nación y sus modificaciones en pandemia

El gasto del gobierno central contempla tanto moneda nacional como extranjera y está calculado en millones de pesos de 2020. El gráfico 5 muestra un alza sostenida en el tiempo de dicho gasto.

Gráfico 5: Evolución gasto gobierno central en millones de pesos 2020.



Fuente: datos entregados por Dirección de Presupuestos.

Como consecuencia de la pandemia por COVID-19 y con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y realizar una adecuada priorización de necesidades públicas frente a la actual situación, el Ministerio de Hacienda ha instruido decretos de rebaja presupuestaria durante el año 2020, ajustando a la baja el presupuesto aprobado de cada institución pública, exceptuando a aquellas que hoy han debido enfrentar un mayor gasto.

A su vez, para el año 2021, se elaboró el proyecto de presupuesto en función de un presupuesto marco entregado según la metodología “base cero ajustada”, que consideró una estimación del gasto fijo y permanente de los servicios que financia la continuidad operacional y se solicitó realizar una proyección de expansiones en tres escenarios, con una reducción del 10%, del 15% y del 20% del presupuesto Ley otorgado el año 2020. Las instrucciones también incorporaron restricciones a los montos máximos de las glosas presupuestarias.

5.5. Experiencia comparada: dietas y asignaciones parlamentarias y remuneraciones ministeriales en países de la OCDE y Latinoamérica.³¹

Se realiza un análisis comparado de dietas, remuneraciones y asignaciones de Parlamentarios y Ministros para países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina. La definición de la categoría asignación varía considerablemente entre países, por lo que las comparaciones de estos valores deben realizarse con cautela. Los datos se basan en información oficial de los países, y son complementados con una base de datos académica internacional sobre Parlamentarios³² en caso de no estar disponibles. Las correcciones se realizan con datos provistos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE.³³

Se destacan tres estudios recientes respecto de esta materia -específicamente para las dietas parlamentarias de cámaras bajas- que corresponden a: (1) Global Leadership Project³⁴, ya mencionado; (2) CLAPES UC³⁵; y (3) Biblioteca del Congreso Nacional³⁶. El primero de ellos, abarca el universo global de países -con algunas excepciones-, y calcula los montos anuales percibidos por los Parlamentarios en US\$ del 2018. El segundo realiza una comparación a nivel de países de Latinoamérica y calcula los montos mensuales percibidos por los Parlamentarios expresados en dólares norteamericanos corregidos por Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA) del 2018, en relación al Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, realizando correcciones basadas en estimaciones del FMI. El tercero compara las dietas en países de la OCDE expresándolas en US\$ PPA del 2018, corrigiendo con información del Banco Central de Chile y el Banco Mundial.

Los principales hallazgos de la información analizada se organizan en tres partes. La primera, compara las dietas, remuneraciones y asignaciones de Parlamentarios y Ministros entre países OCDE y de América Latina. La segunda, examina la evolución de estos datos para Chile. Por último, la tercera parte muestra la comparación interna de los niveles de renta de diversos cargos de altas autoridades de gobierno para un grupo de 10 países seleccionados de la OCDE.

5.5.1. Cámara de Diputados o Cámara Baja.

De los 50 países OCDE y de América Latina considerados para analizar las Cámaras Bajas, solo Estados Unidos supera a Chile en dieta bruta real³⁷, es decir sin asignaciones. El promedio mensual de la dieta de Diputados de Chile alcanza los US\$ 13.638³⁸, sobre el promedio OCDE (US\$ 7.754) y de Latinoamérica (US\$ 5.076).

³¹ Este informe fue preparado a solicitud del Consejo de Alta Dirección Pública por Magdalena Rojas Wettig, Belén Cumsille Rojas y Matías Godoy Medina.

³² Global Leadership Project, disponible en <http://glp.la.utexas.edu/>

³³ Al final del presente documento se incorpora en el Anexo 5 una nota metodológica que detalla las correcciones realizadas a los datos para que sean comparables.

³⁴ Gerring et al. (2019) Who Rules the World? A Portrait of the Global Leadership Class

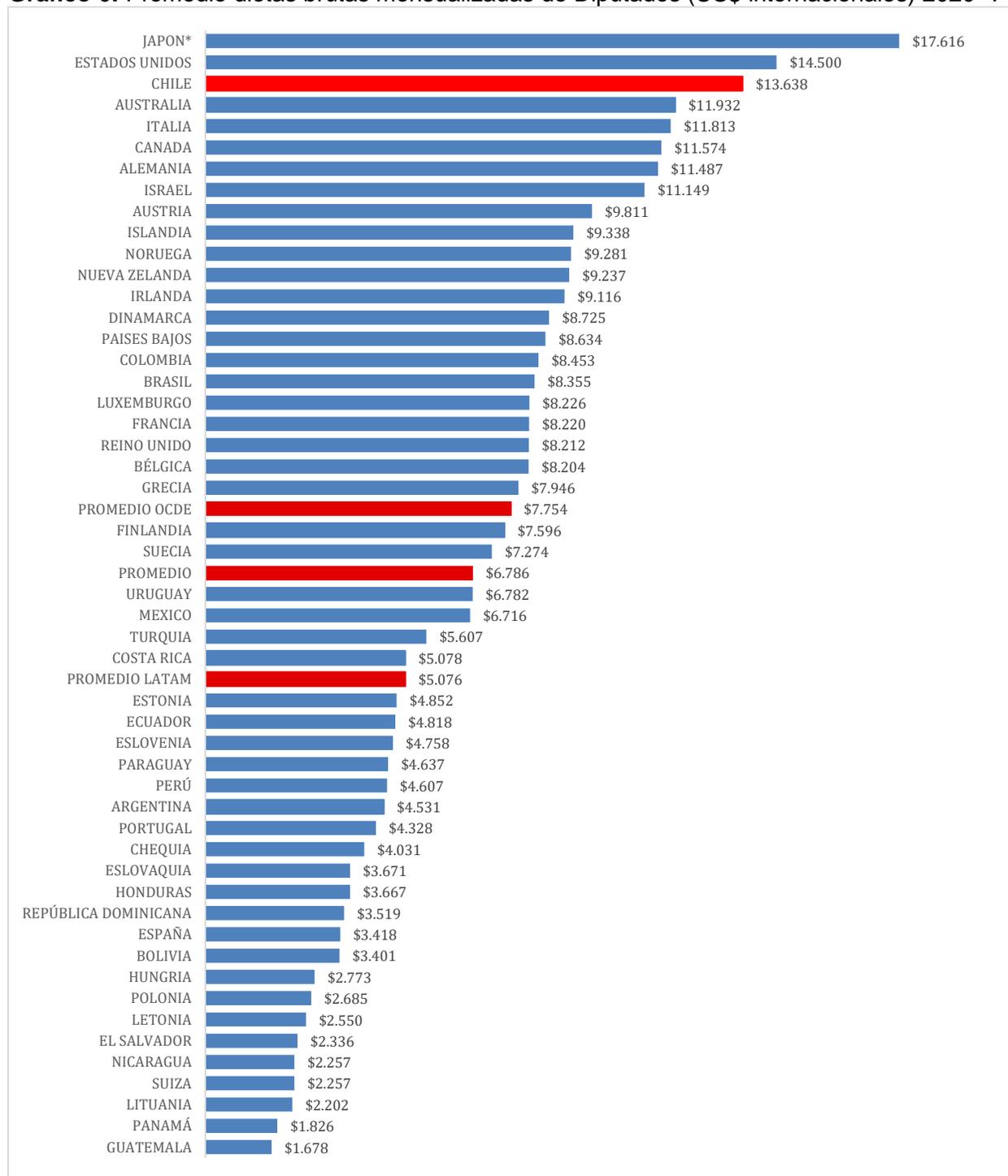
³⁵ Clapes UC (2018) Dietas Parlamentarias en Latinoamérica.

³⁶ Biblioteca del Congreso Nacional (2019) Dieta parlamentaria en los países de la OCDE.

³⁷ Para comparar los datos de países que se encontraban en años distintos, se corrigió por la variación de Índices de Precios al Consumidor (IPC) del país para llevar los datos a valor presente (2020). Se utilizó el supuesto de reajuste de rentas por IPC con datos del FMI. Para mayor información revisar la nota metodológica del informe.

³⁸ Para comparar los datos de países que se encontraban en monedas diferentes, se corrigió por tasa de cambio de cada país respecto del dólar internacional (US\$) del año 2020 con datos comparables del FMI (PIB en moneda local, US\$, y US\$ PPA). Para mayor información revisar la nota metodológica del informe.

Gráfico 6: Promedio dietas brutas mensualizadas de Diputados (US\$ internacionales) 2020³⁹.



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

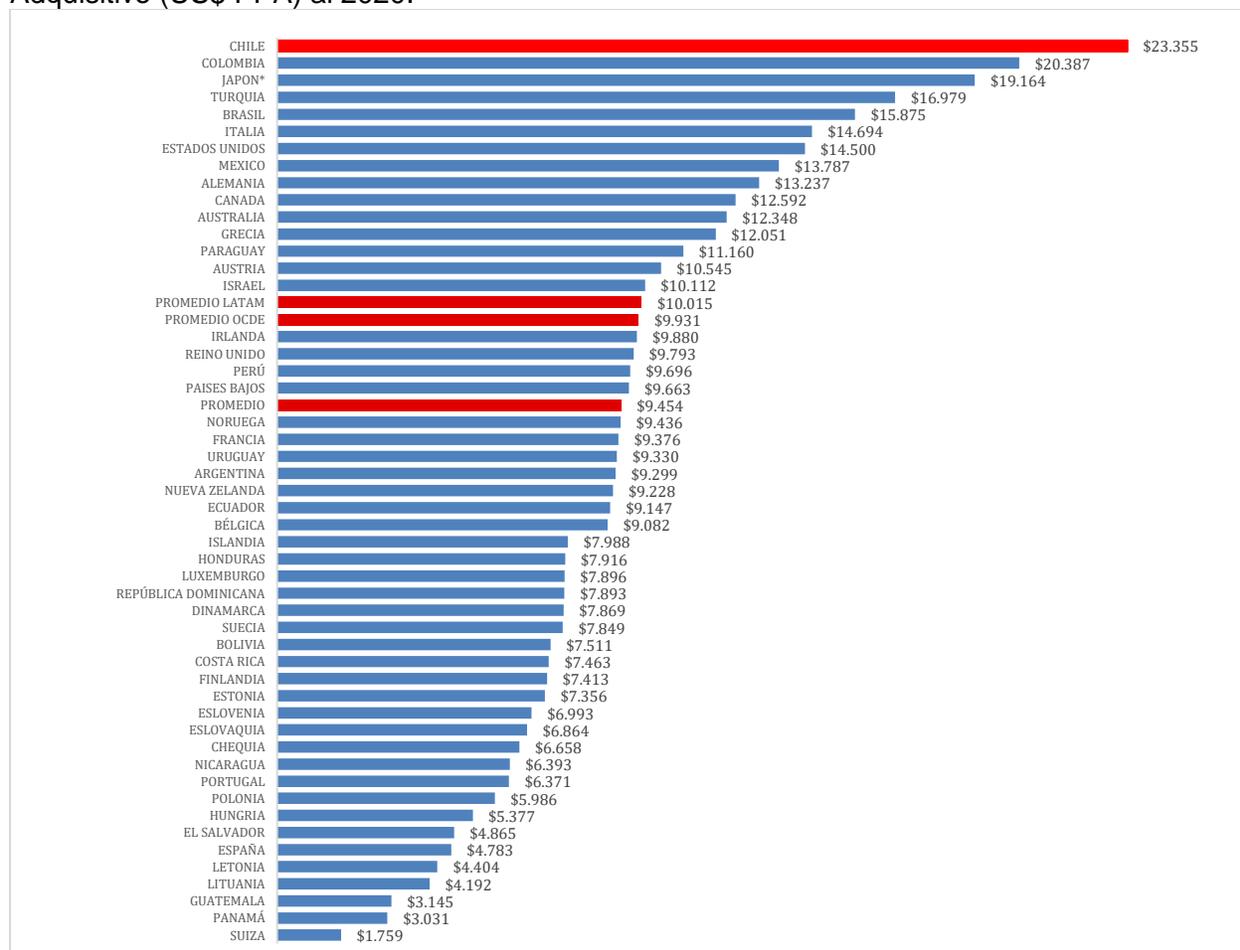
³⁹ En todos los casos se comparan las dietas/remuneraciones/asignaciones en US\$, las que originalmente estaban en moneda local, construyendo un factor de conversión de moneda local a US\$ (datos FMI). Para mayor información revisar la nota metodológica. Datos de Japón incluyen las asignaciones.

Al analizar las asignaciones de los países con información, las asignaciones de los Diputados chilenos se ubican en el tercer lugar, con US\$ 19.718 al mes. Si bien en este estudio se optó por considerar los valores de las asignaciones parlamentarias, sus definiciones y criterios de inclusión varían entre países, por lo que las comparaciones deben realizarse con cautela (ver gráfico 22 en anexo 3).

Al considerar la totalidad de los montos que el Estado gasta mensualmente en forma directa en cada parlamentario, es decir, dieta más asignaciones, Chile se ubica en el segundo lugar de los 50 países, con un total mensual de US\$ 33.356 (ver gráfico 23 en anexo 3).

Al corregir los datos por paridad de poder adquisitivo -es decir, controlar por la diferencia de los niveles de precios entre países-, Chile es el país con la dieta bruta más alta entre los países OCDE y de América Latina, con US\$ PPA 23.355. A su vez, Chile es el país con el mayor monto de asignaciones en US\$ PPA de los 26 países con información disponible (US\$ PPA 33.766). Esto implica que los montos totales destinados a cada Diputado (dieta más asignación) en US\$ PPA, son también los más altos de todos los países estudiados.

Gráfico 7: Promedio de dietas brutas mensualizadas de Diputados a Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA) al 2020.⁴⁰



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁴⁰ Datos de Japón incluyen las asignaciones

La dieta de los Diputados chilenos es 10,3 veces el PIB per cápita del país, ubicándose en el 6° puesto de los 50 países estudiados, siendo superado por cinco países latinoamericanos; Honduras, Colombia, Nicaragua, Brasil y Bolivia. Al analizar todas las transferencias que reciben los Diputados (dieta y asignaciones), Chile se ubica en el primer lugar de la lista, en relación con la cantidad de veces que este monto supera al PIB per cápita (ver gráfico 24 en anexo 3).

En este mismo sentido, al comparar dietas parlamentarias respecto el PIB per cápita (US\$ PPA 2020) de los 50 países, los Diputados chilenos se ubican por sobre el promedio de los países OCDE y Latinoamérica, observándose un menor PIB per cápita que el promedio OCDE. Por otro lado, al comparar los 26 países con información de asignaciones nominales, Chile se ubica nuevamente sobre el promedio OCDE y Latinoamérica, pero con un PIB per cápita menor que el promedio de los países OCDE (ver gráfico 25 en anexo 3).

Al comparar dietas parlamentarias respecto el PIB per cápita (US\$ PPA 2020) como un índice, donde Chile es igual a 1, Chile se ubica en el sexto lugar (ver gráfico 26 en anexo 3).

En relación al salario mínimo, los Diputados chilenos reciben una dieta que es 36,8 veces el monto del sueldo mínimo. El promedio de América Latina es 18,9 veces mientras que el de la OCDE es 10,9 (ver gráfico 27 en anexo 3).

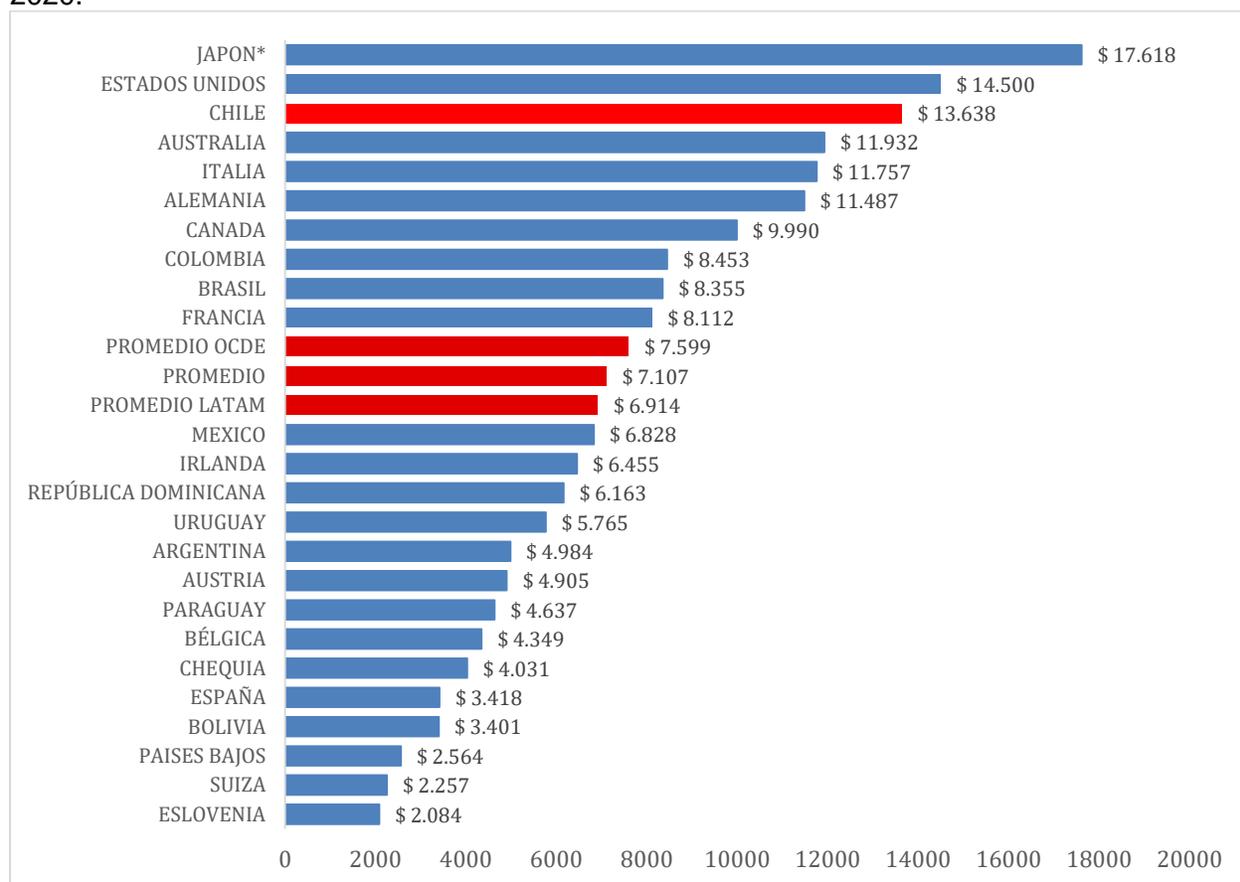
5.5.2. Senado o Cámara Alta.

Cabe destacar que la mayor parte de los estudios no realiza comparaciones entre las distintas cámaras altas de los países, ya que en algunos casos estas cámaras cumplen con una función consejera más que legislativa. Además, al tratarse de cámaras altas que no cuentan con un verdadero poder legislativo, no suelen ser electas por sufragio universal directo. Finalmente, en muchos casos estas cámaras no cuentan con una dieta propiamente tal.

Se considera información para 25 cámaras altas⁴¹. Al igual que en el caso de las dietas de los Diputados, la dieta bruta mensual de los Senadores en Chile alcanza los US\$ 13.638, siendo solo superada por la dieta bruta de los Senadores estadounidenses (US\$ 14.500). Cabe destacar, que los datos de Japón incluyen las asignaciones.

⁴¹ No se encontró información de fuentes oficiales para Polonia.

Gráfico 8: Promedio de dietas brutas mensualizadas de Senadores (US\$ internacionales) al 2020.⁴²



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership.

En relación a las asignaciones, los Senadores chilenos tienen las más altas de los 15 países con información disponible, con US\$ 30.980 (ver gráfico 28 en anexo 3).

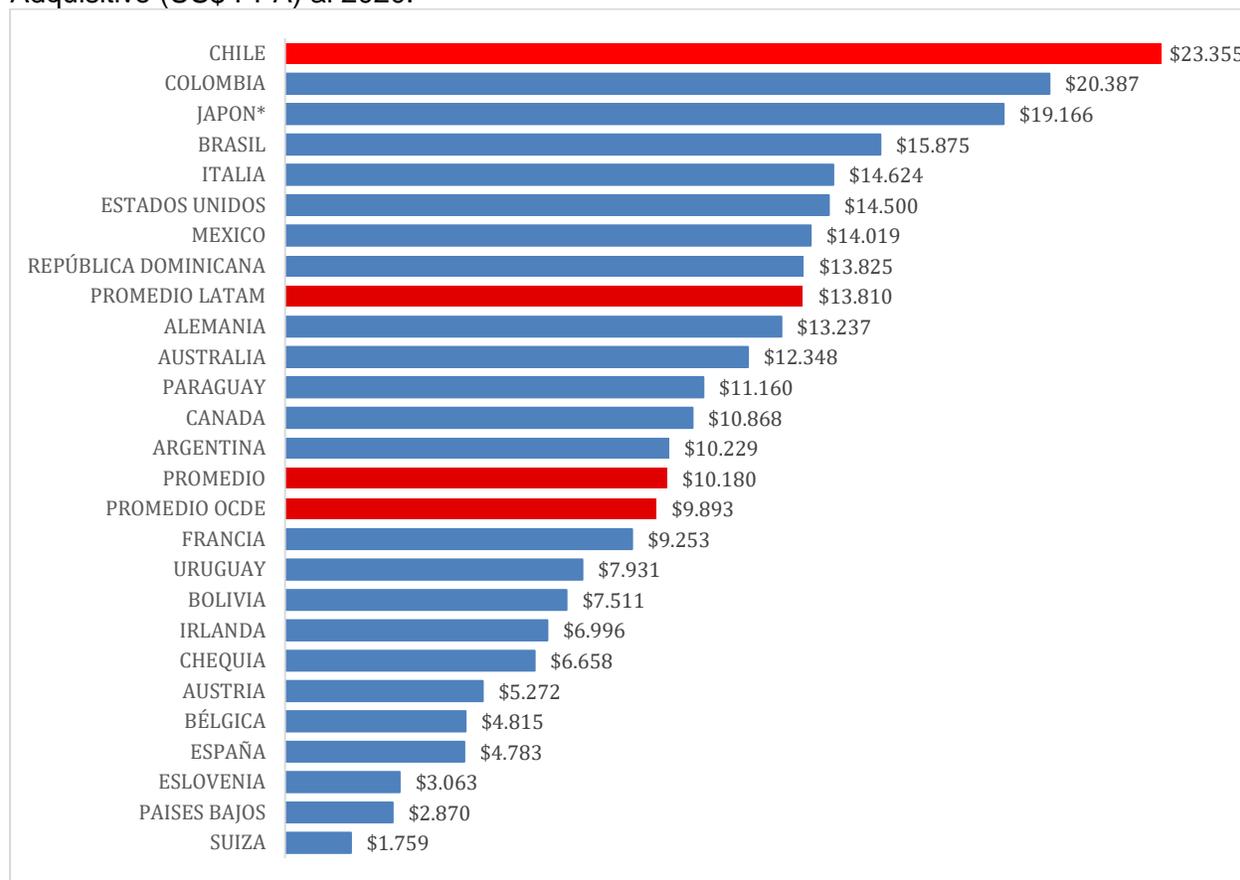
Finalmente, al considerar la totalidad de los montos asignados a cada Senador, Chile se ubica en el primer lugar de los 15 países con información de dieta más asignaciones, con un total mensual de US\$ 44.618, superando casi por el doble a Italia (US\$ 22.320), que se ubica en segundo lugar (ver gráfico 29 en anexo 3).

En relación a la comparación considerando la corrección por paridad de poder adquisitivo, Chile es el país con la dieta bruta más alta entre los países OCDE y de Latinoamérica, con US\$ PPA 23.355, además de ser el país con el mayor monto de asignaciones en US\$ PPA de los 15 países con información (US\$ PPA 53.051). Esto se traduce en que los montos totales destinados a cada Senador (dieta más asignaciones) en US\$ PPA, son también los más altos de todos los países estudiados.

⁴² En todos los casos se comparan las dietas/remuneraciones/asignaciones en US\$, las que originalmente estaban en moneda local, construyendo un factor de conversión de moneda local a US\$ (utilizan datos del FMI). Para mayor información revisar la nota metodológica del informe.

*Datos de Japón incluyen las asignaciones.

Gráfico 9: Promedio de dietas brutas mensualizadas de Senadores a Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA) al 2020.⁴³



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

La dieta de los Senadores chilenos es 10,3 veces el PIB per cápita del país, ubicándose en el 4° puesto de los 25 países estudiados, siendo superado por tres países latinoamericanos; Colombia, Brasil y Bolivia. Al analizar el monto total que reciben los Senadores (dieta y asignaciones). Chile se ubica en el primer lugar de la lista con 33,8 veces al PIB per cápita (ver gráfico 30 en anexo 3).

Por otro lado, al comparar las dietas parlamentarias respecto al PIB per cápita (US\$ PPA 2020) de los países en estudio, los Senadores chilenos se ubican por sobre el promedio (OCDE y Latinoamérica), pero observándose un menor PIB per cápita que el promedio OCDE. En este mismo sentido, al comparar los 15 países que incluyen asignaciones, Chile se ubica nuevamente sobre el promedio OCDE y Latinoamérica, pero con un PIB per cápita menor que el promedio de los países OCDE (ver gráfico 31 en anexo 3).

Al comparar dietas parlamentarias respecto el PIB per cápita (US\$ PPA 2020) como un índice, donde Chile es igual a 1, Chile se ubica en el primer lugar (ver gráfico 32 en anexo 3).

⁴³ Datos de Japón incluyen las asignaciones.

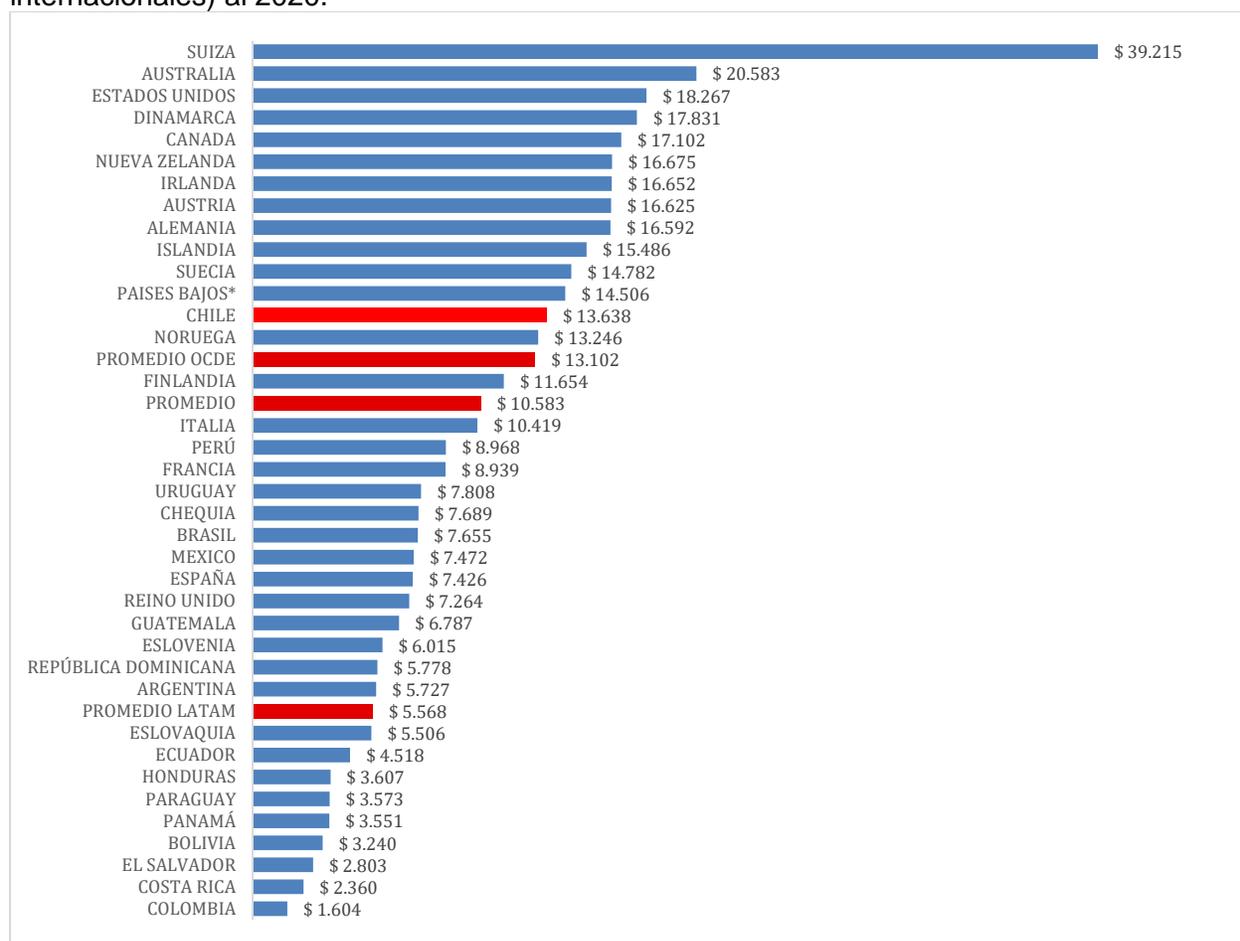
Finalmente, en relación al salario mínimo, los Senadores chilenos reciben una dieta que es 36,8 veces el monto del sueldo mínimo. El promedio de América Latina es 28,4 veces mientras que el de la OCDE es 13,2 veces (ver gráfico 33 en anexo 3).

5.5.3. Ministros de Estado.

Para este análisis, se cuenta con información de 37 países para realizar comparaciones de salarios ministeriales, aunque cabe tener en consideración que los roles y procesos de selección de los Ministros varían de acuerdo a las distintas formas de gobierno, pudiendo estos tener, en algunos casos, mayores atribuciones o cargos.

Al analizar las remuneraciones brutas promedio de los ministerios de los distintos países, Chile se ubica en el 13° lugar con US\$ 13.638 al mes, por sobre el promedio latinoamericano (US\$ 5.568) y sólo dos lugares por sobre el promedio OCDE (US\$ 13.102).

Gráfico 10: Promedio de remuneraciones brutas mensualizadas de Ministros de Estado (US\$ internacionales) al 2020.⁴⁴

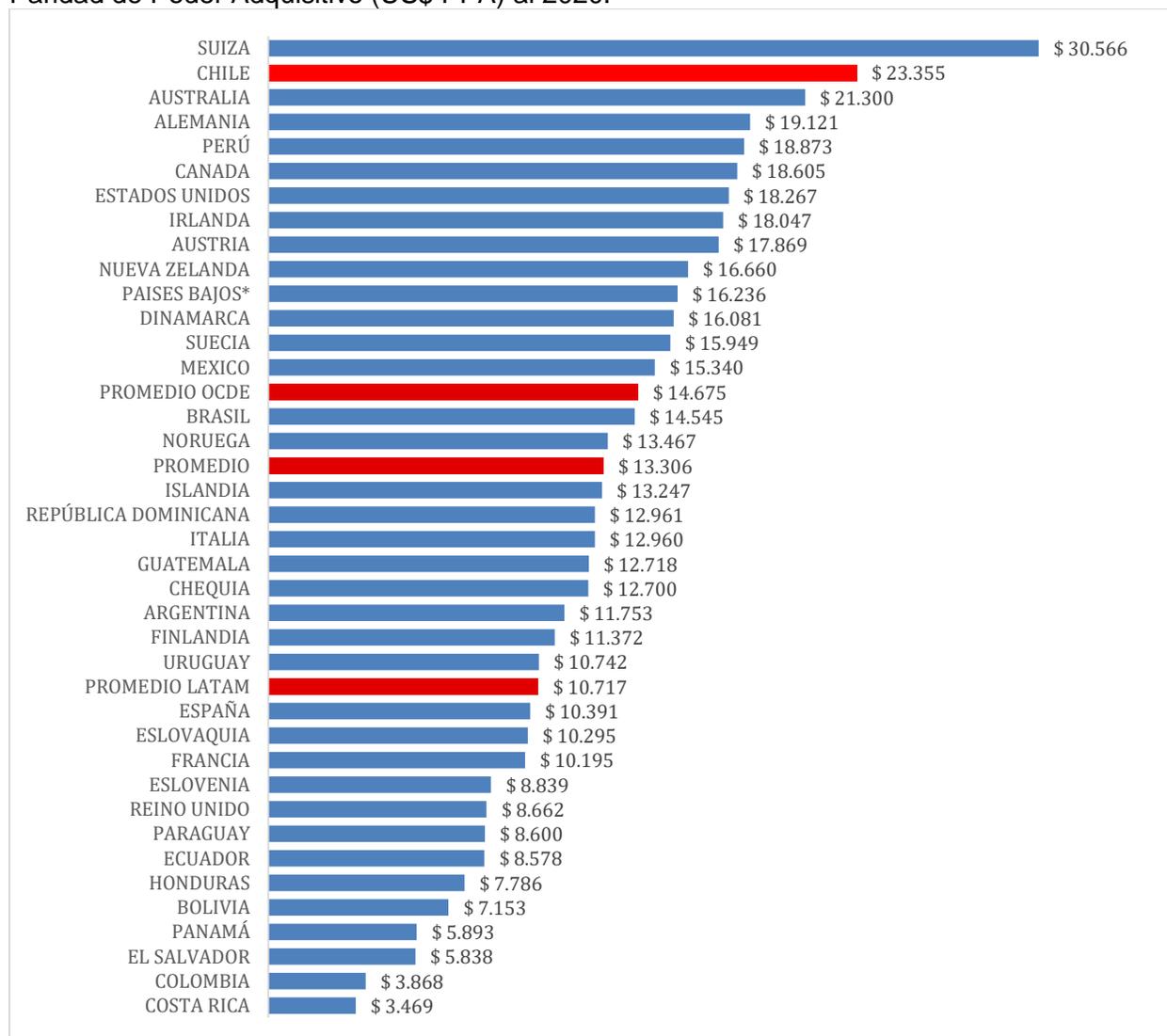


Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁴⁴ En todos los casos se comparan las dietas/remuneraciones/asignaciones en US\$, las que originalmente estaban en moneda local, construyendo un factor de conversión de moneda local a US\$ (utilizan datos del FMI). Para mayor información revisar la nota metodológica del informe. Datos de Países Bajos incluyen las asignaciones.

Sin embargo, al comparar utilizando la corrección por paridad de poder adquisitivo, es decir, la consideración de las diferencias en los niveles de precios entre países, los Ministros chilenos son los segundos mejores pagados de los 37 países, con un promedio de remuneraciones de US\$ PPA 23.355, quedando debajo de Suiza, y por sobre el promedio OCDE (US\$ PPA 14.675).

Gráfico 11: Promedio de remuneraciones brutas mensualizadas de Ministros de Estado a Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA) al 2020.⁴⁵



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

Con respecto a las asignaciones, no es posible realizar comparaciones puesto que no se cuentan con datos de asignaciones para el caso chileno, sin embargo, de los 13 países con información, Colombia es el país con el monto más alto en asignaciones (US\$ PPA 10.268), ubicándose sobre el promedio OCDE (US\$ PPA 3.217) y el promedio latinoamericano (US\$ PPA 2.844) (ver gráfico 34 en anexo 3).

⁴⁵ Datos de Países Bajos incluyen las asignaciones.

Por otro lado, la remuneración ministerial chilena es 10,3 veces el PIB per cápita anual del país, encontrándose por debajo de Guatemala, Honduras y Perú. El promedio latinoamericano es 8,8 veces, mientras que el promedio OCDE es 3,9 veces el PIB per cápita anual promedio (ver gráfico 35 en anexo 3).

En este mismo sentido, al comparar las remuneraciones ministeriales con respecto al PIB per cápita (US\$ PPA 2020) de los países, los Ministros chilenos se ubican por sobre el promedio OCDE y Latinoamérica, siendo superado sólo por Suiza en relación a ambas variables (ver gráfico 36 en anexo 3).

Por último, al comparar la relación entre remuneración ministerial promedio y salario mínimo, los Ministros es de 36,8 veces en Chile, mientras que el promedio latinoamericano es 21,5 veces y el OCDE es 14,3 veces (ver gráfico 37 en anexo 3).

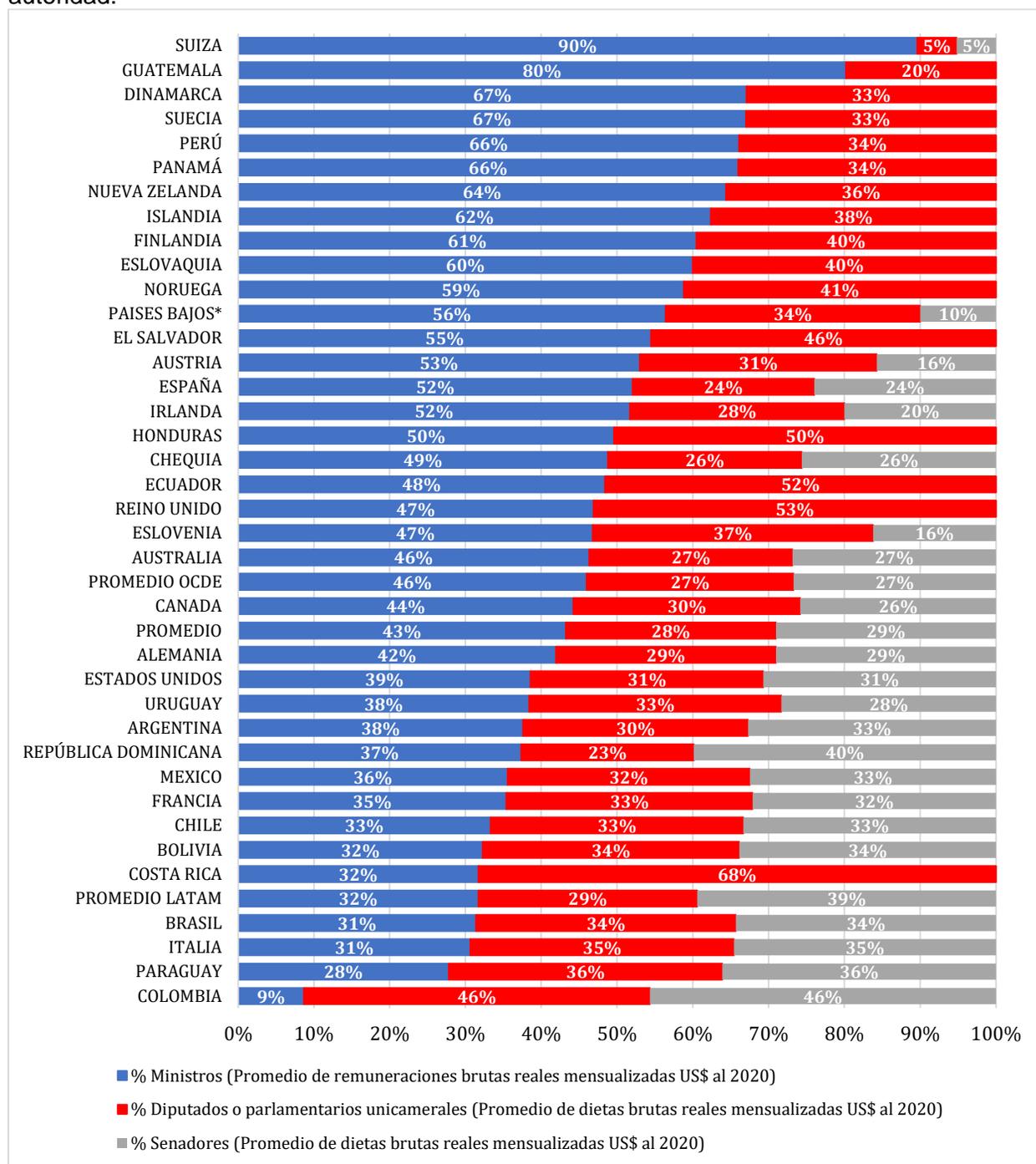
5.5.4. Relación entre la dieta parlamentaria y la remuneración de Ministros de Estado.

Al comparar la remuneración de Ministros de Estado con la dieta parlamentaria (tanto Diputados y Senadores para Congresos bicamerales), y considerando los 37 países con los que se cuenta con información sobre el salario de Ministros, se observa desde un plano general que el promedio de la renta ministerial es mayor que las dietas parlamentarias. El estudio observó que en 26 de los 37 países estudiados los Ministros reciben una remuneración superior a la de los Parlamentarios.

Específicamente, al considerar la totalidad de remuneraciones de Ministros y dietas parlamentarias, en países con sistemas bicamerales, los Ministros representan el mayor porcentaje (44%) de la totalidad de remuneración, mientras que Diputados y Senadores representan el 30% y 26% respectivamente. En países con sistemas unicamerales, los Ministros representan un 62% de la totalidad de las remuneraciones (dieta parlamentaria y remuneración ministerial), mientras que los Parlamentarios representan el 38% restante.

Vista esta relación desde otra perspectiva, en los países de la OCDE la remuneración de los Ministros de Estado es, en promedio, un 41% superior a las dietas de Diputados, mientras que en Latinoamérica los Ministros ganan en promedio un 9% más que los Diputados. Complementariamente, en los sistemas unicamerales los Ministros perciben una remuneración un 61% más alta que los Parlamentarios, y a su vez, en los sistemas bicamerales, dicha diferencia es de un 47% superior respecto de la cámara baja.

Gráfico 12: Proporción de dietas/remuneraciones brutas nominales mensualizadas (2020) por autoridad.⁴⁶



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

Al comparar la remuneración ministerial con las dietas parlamentarias de cámaras bajas o unicamerales, Chile se encuentra en el décimo lugar (en donde ambos montos son iguales). Es decir, nueve países tienen rentas de sus Parlamentarios mayores que sus Ministros, entre los

⁴⁶ Datos de Países Bajos de Ministros incluyen las asignaciones.

que se destacan Colombia (con más de 5 veces el sueldo base de sus Ministros) y Costa Rica (más de dos). Sin embargo, en la mayoría de los países -los 26 restantes- los Ministros perciben una remuneración mayor que sus Parlamentarios. Asimismo, el promedio de la dieta parlamentaria para los países de la OCDE es de 64% del total de la remuneración de los Ministros, mientras que para Latinoamérica este porcentaje crece a 94% (ver gráfico 38 en anexo 3).

Para el caso de la comparación del salario ministerial con las dietas de Senadores, Chile está en el séptimo lugar comparativo. Es decir, seis países tienen rentas de sus Senadores mayores que sus Ministros, destacando nuevamente Colombia. Sin embargo, en la mayoría de los países -los 16 restantes- los Ministros perciben una remuneración mayor que los Senadores. Asimismo, el promedio de la dieta de Senadores para los países de la OCDE es de 55% del total de la remuneración de los Ministros, mientras que para Latinoamérica este porcentaje crece a 64% (ver gráfico 39 en anexo 3).

5.5.5. Relación de las rentas de altas autoridades y directivos en países seleccionados.

Este apartado se centra en analizar la relación que existe dentro de los países respecto de los niveles de rentas percibidas por Diputados, Senadores, y Ministros en relación a las remuneraciones de otras altas autoridades y directivos del mismo país. Es decir, se busca estudiar el equilibrio interno entre los niveles de rentas.

Este análisis contempla el estudio de 10 países, además de Chile, estos son: Alemania, Australia, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega, Países Bajos, y Reino Unido.

Para los cargos de: Jefe de Gobierno, Contralor General de la República, y Juez del Máximo Tribunal, se buscaron los datos directamente de fuentes oficiales de los países. Para los cargos de: Subsecretarios (D1), Jefes de Servicio (D2), Subdirectores o jefes de división (D3), y Jefes de departamento (D4) se utilizó la base construida por la OCDE.^[10]

Cabe notar que los datos OCDE son del año 2015, los que fueron reajustados para traerlos a valor presente -bajo el supuesto de que las rentas fueron reajustadas cada año según el IPC del país correspondiente- para poder compararlos con los demás cargos. Por lo que las comparaciones de estos valores deben realizarse con cautela.

A continuación se presentan los principales hallazgos por país, respecto de su equilibrio en rentas de altos directivos.

5.5.5.1. Chile.

Para el caso chileno, al comparar las rentas de directivos, se tiene que la renta mayor es la percibida por el Juez del Máximo Tribunal (en este caso, Presidente de la Corte Suprema con US\$ PPA 25.414), seguido de cerca por la renta del Presidente de la República (US\$ PPA 25.300). En tercer lugar, se ubica el Contralor General de la República (US\$ PPA 23.412), seguido por Diputados, Senadores, y Ministros quienes perciben la misma renta (US\$ PPA 23.355).

5.5.5.2. Alemania.⁴⁷

Para el caso alemán, la renta más alta es percibida por el cargo equivalente al Contralor y por los Ministros de Estado (quienes tienen la misma remuneración de US\$ PPA 19.121). Cabe recordar que no se cuenta con datos para el cargo de Jefa de Gobierno. Le siguen en nivel de remuneraciones, los Subsecretarios (D1, US\$ PPA 16.350), los Jefes de Servicio (D2, US\$ PPA 14.228), y luego Diputados y Senadores (US\$ PPA \$13.237).

5.5.5.3. Australia.

En el caso australiano, la remuneración del cargo equivalente al Contralor de la República es la más alta (US\$ PPA 46.675), sin embargo, esta es la única cifra que incluye otros beneficios y pagos complementarios, además del salario base, lo que distorsiona las comparaciones. Excluyendo este caso, los Subsecretarios (D1) son los mejores pagados (US\$ PPA 36.214) seguidos de cerca, por el Juez del máximo tribunal (US\$ PPA \$36.053). A continuación, se encuentra la remuneración del Jefe de Gobierno que percibe US\$ PPA \$32.691, seguido por sus Ministros (US\$ PPA \$32.691). Los Parlamentarios (Diputados y Senadores) reciben una renta de US\$ PPA 13.348, y tienen remuneraciones más bajas que los Jefes de Servicio (US\$ PPA 15.784).

5.5.5.4. Canadá.

De las autoridades analizadas, el Presidente del Máximo Tribunal es quien recibe la remuneración más alta (US\$ PPA 27.845). Le siguen de cerca el equivalente al cargo de Contralor (US\$ PPA 25.784) y el Jefe de Gobierno (US\$ PPA 25.184). De acuerdo a los datos provistos por la OCDE, los Subsecretarios reciben una remuneración de US\$ PPA 20.570, lo que los ubica por sobre el nivel salarial de los Ministros (US\$ PPA \$18.605). Además, los cargos equivalentes a los jefes de servicio (D2), tienen una remuneración más alta (US\$ PPA 14.666) que la percibida por Diputados (US\$ PPA 12.592) y Senadores (US\$ PPA 10.868).

5.5.5.5. Colombia.

Para el caso de Colombia, se tiene que los salarios están igualados para Jefe de Gobierno, Parlamentarios (ambas cámaras), Contralor de la República, y el Juez del Máximo Tribunal (US\$ PPA 20.387). Por otro lado, las rentas mencionadas anteriormente representan más de cinco veces el salario base de los Ministros (US\$ PPA 3.868). Esta situación ocurre, ya que no se reflejan las asignaciones percibidas por los Ministros que prácticamente cuadruplican el monto del salario base.

5.5.5.6. España.

En España, el Juez del Máximo Tribunal es quien tiene las remuneraciones más altas de todas las autoridades analizadas (US\$ PPA 18.106). Le sigue el cargo equivalente al Contralor (US\$ PPA 15.963), los Subsecretarios (D1, US\$ PPA 12.238) y en cuarto lugar, el Jefe de Gobierno (US\$ PPA 10.855). Los Jefes de Servicio (D2, S\$ PPA 10.536) tienen remuneraciones más altas que los Ministros de Estado (US\$ PPA 10.391). Senadores y Diputados perciben el mismo monto (US\$ PPA 4.783), y es el más bajo de todos los analizados, por debajo de Subdirectores o Jefes de División (D3, US\$ PPA 9.369) y Jefes de Departamento (D4, US\$ PPA 8.146).

⁴⁷ Alemania: No se tiene información para Jefa de Gobierno.

5.5.5.7. Estados Unidos.⁴⁸

En Estados Unidos, el Jefe de Gobierno percibe la renta más alta de todos los cargos estudiados, con US\$ PPA 33.333. Le sigue el Juez del Máximo Tribunal (Chief Justice de la Corte Suprema) con una renta de US\$ PPA 23.142 y los Ministros con US\$ PPA 18.267. A continuación, y alrededor del mismo nivel remuneracional, se encuentran Jefes de Servicio (D2, US\$ PPA 15.538) y Congresistas de la cámara baja y alta (US\$ PPA 14.500).

5.5.5.8. México.

Para el caso de México se observa que el Juez del Máximo Tribunal percibe la renta más alta de todos los cargos estudiados, con US\$ PPA 31.007. Le sigue el cargo equivalente a los Subsecretarios (D1, US\$ PPA 17.210), y en tercer lugar los Ministros de Estado (US\$ PPA 15.340). Luego, Senadores (US\$ PPA 14.019) y Diputados (US\$ PPA 13.787). A continuación, el nivel de rentas que sigue es prácticamente equivalente para el Jefe de Gobierno (US\$ PPA 12.273), el Contralor (US\$ PPA 12.250) y Jefes de Servicio (D2, US\$ PPA 12.883).

5.5.5.9. Noruega.

Al igual que la mayoría de los países anteriores, en Noruega, el Juez del Máximo Tribunal percibe la renta más alta (US\$ PPA 20.043). En segundo lugar, se encuentra el Jefe de Gobierno (US\$ PPA 16.577), y luego el Contralor (US\$ PPA 14.944). Ministros y Subsecretarios están en cuarto lugar, con rentas similares (US\$ PPA 13.467 y US\$ PPA 13.248 respectivamente). Parlamentarios están en séptimo lugar -con una renta de US\$ PPA 9.436-, superados levemente por los Jefes de Servicio (D2, US\$ PPA 9.665).

5.5.5.10. Países Bajos.⁴⁹

En el caso neerlandés, se observa que el Jefe de Gobierno es quien percibe la renta más alta (US\$ PPA 17.862). En segundo lugar, se tiene la remuneración del cargo equivalente los Ministros de Estado (US\$ PPA 16.236), sin embargo, esta es la única cifra de este país que incluye otros beneficios y pagos complementarios, además del salario base, lo que distorsiona las comparaciones. Excluyendo este caso, tanto el Juez del Máximo Tribunal y el Contralor se encuentran en segundo lugar con rentas de US\$ PPA 15.641 y US\$ PPA 15.359 respectivamente. Los Diputados se encuentran en sexto lugar con una renta percibida de US\$ PPA 9.663, mientras que los Senadores perciben menos de un tercio de dicho monto (US\$ PPA 2.870), encontrándose en el último lugar de la lista.

5.5.5.11. Reino Unido.⁵⁰

La remuneración del cargo equivalente al Contralor de la República es la más alta (US\$ PPA 27.912), sin embargo, esta es la única cifra que incluye otros beneficios y pagos complementarios, además del salario base, lo que distorsiona las comparaciones. El Jefe de Gobierno percibe una renta de US\$ PPA 19.344, seguida por la remuneración de los Subsecretarios (D1, US\$ PPA 16.056) y Jefes de Servicio (D2, US\$ PPA 11.236). En tanto

⁴⁸ Estados Unidos: No se cuenta con dato para el Contralor de la República (Comptroller General - Government Accountability Office) y los Jefes de departamento (D4) de Estados Unidos

⁴⁹ Datos de Ministros incluyen asignaciones

⁵⁰ Datos de Contralor incluyen asignaciones

Diputados y Ministros registran un nivel salarial más bajo, con US\$ PPA 9.793 y US\$ PPA 8.662, respectivamente.

El gráfico a continuación resume las comparaciones señaladas en los numerales anteriores.

Tabla 5: Dietas, remuneraciones y compensaciones brutas de diversos cargos directivos por países a Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) US\$ 2020.

País	Diputados	Senadores	Ministros	Jefe de Gobierno	Juez Máximo Tribunal	Subsecretarios (D1)	Jefes de Servicio (D2)
Chile	\$23.355	\$23.355	\$23.355	\$25.300	\$25.414	\$17.322	\$12.590
Alemania	\$13.237	\$13.237	\$19.121	s.i.	\$13.286	\$16.350	\$14.228
Australia	\$12.348	\$12.348	\$21.300	\$32.691	\$36.053	\$36.214	\$15.784
Canadá	\$12.592	\$10.868	\$18.605	\$25.184	\$27.845	\$20.570	\$14.666
Colombia	\$20.387	\$20.387	\$3.868	\$20.387	\$20.387	\$12.288	\$8.801
España	\$4.783	\$4.783	\$10.391	\$10.855	\$18.106	\$12.238	\$10.536
Estados Unidos	\$14.500	\$14.500	\$18.267	\$33.333	\$23.142	\$14.421	\$15.538
México	\$13.787	\$14.019	\$15.340	\$12.273	\$31.007	\$17.210	\$12.883
Noruega	\$9.436	N/A	\$13.467	\$16.577	\$20.043	\$13.248	\$9.665
Países Bajos	\$9.663	\$2.870	\$16.236	\$17.862	\$15.641	\$13.979	\$10.824
Reino Unido	\$9.793	\$0	\$8.662	\$19.344	\$2.952	\$16.056	\$11.236

Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países, OCDE y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

5.6. Evolución de la Dieta Parlamentaria y la Remuneración de Ministros de Estado en Chile.

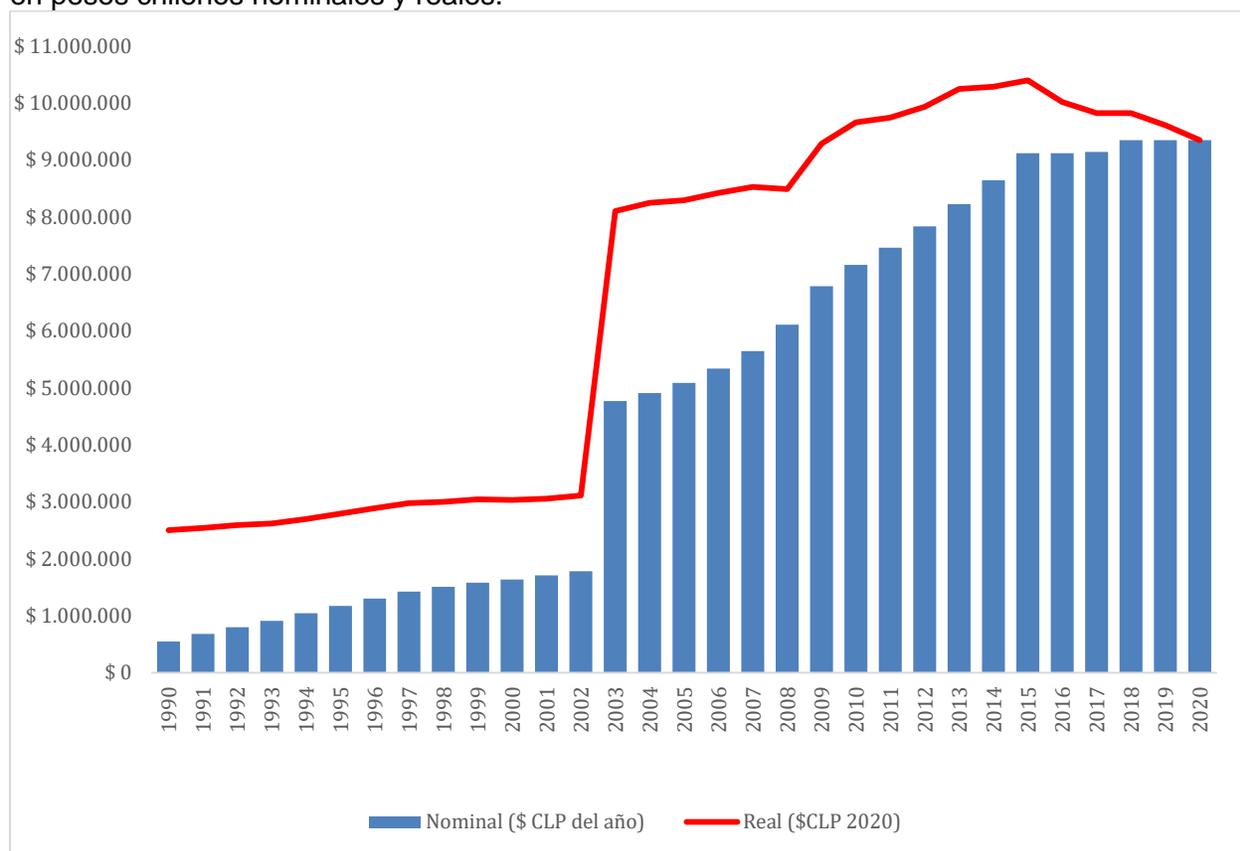
En este apartado se analiza la evolución de la dieta parlamentaria entre 1990-2020 y de la remuneración ministerial entre 2002-2020, de acuerdo a los datos entregados por la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la Dirección de Presupuestos. Esta información se contrasta con estadísticos de distribución de ingresos de los ocupados, de la Encuesta Suplementaria de Ingresos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas. La dieta parlamentaria y la remuneración ministerial convergen a los largo de los años, por tanto, las tendencias observadas se repiten en ambos análisis.

5.6.1. Evolución de la dieta parlamentaria (1990-2020).

Desde el inicio del periodo estudiado (1990-2020), la dieta bruta de Diputados y Senadores corresponde al mismo monto. Entre 1990 y 2015, la dieta nominal aumentó todos los años, congelándose entre 2015-2016 y luego entre 2018-2020. El valor nominal más alto alcanzado por la dieta parlamentaria es \$9.349.851, monto recibido entre 2018-2020. Cabe notar que la dieta parlamentaria nominal casi se duplicó entre el 2003 y 2018 (en 15 años).

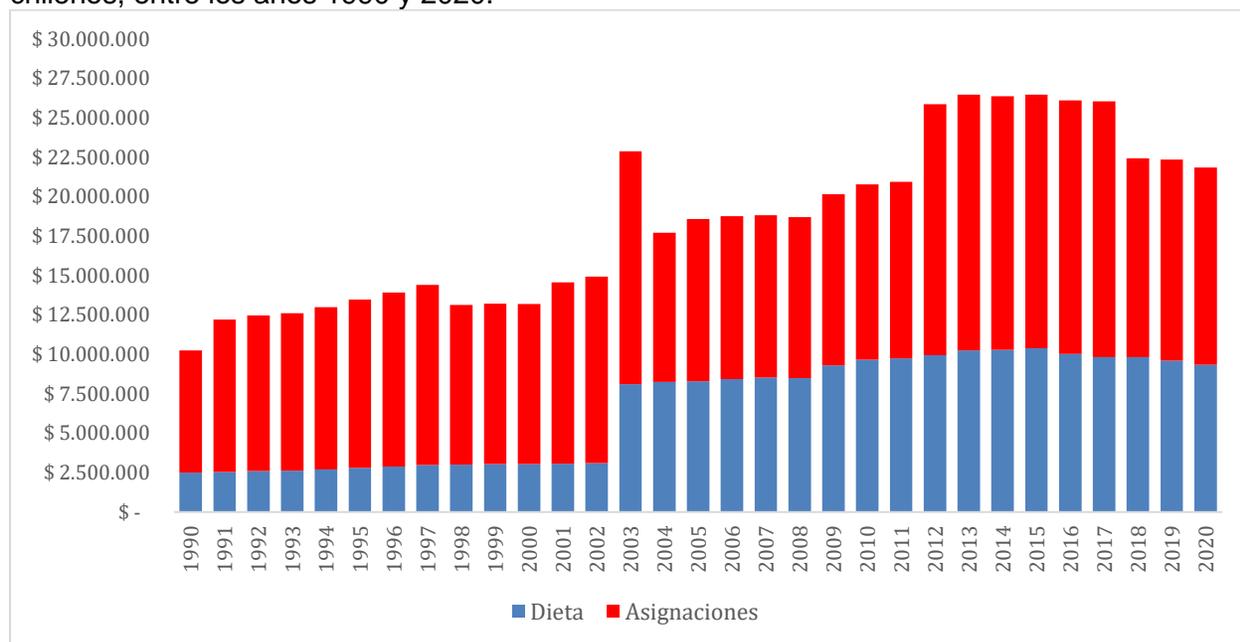
En términos reales, se registra una tendencia al alza de la dieta (con algunos descensos puntuales) desde 1990 hasta el año 2015, año en el que se registra el valor más alto de \$10.399.175 reales. A partir de 2016, la dieta ha experimentado una baja moderada en tanto las remuneraciones no han sido reajustadas.

Gráfico 13: Evolución de la dieta bruta de Diputados y Senadores entre los años 1990 y 2020, en pesos chilenos nominales y reales.



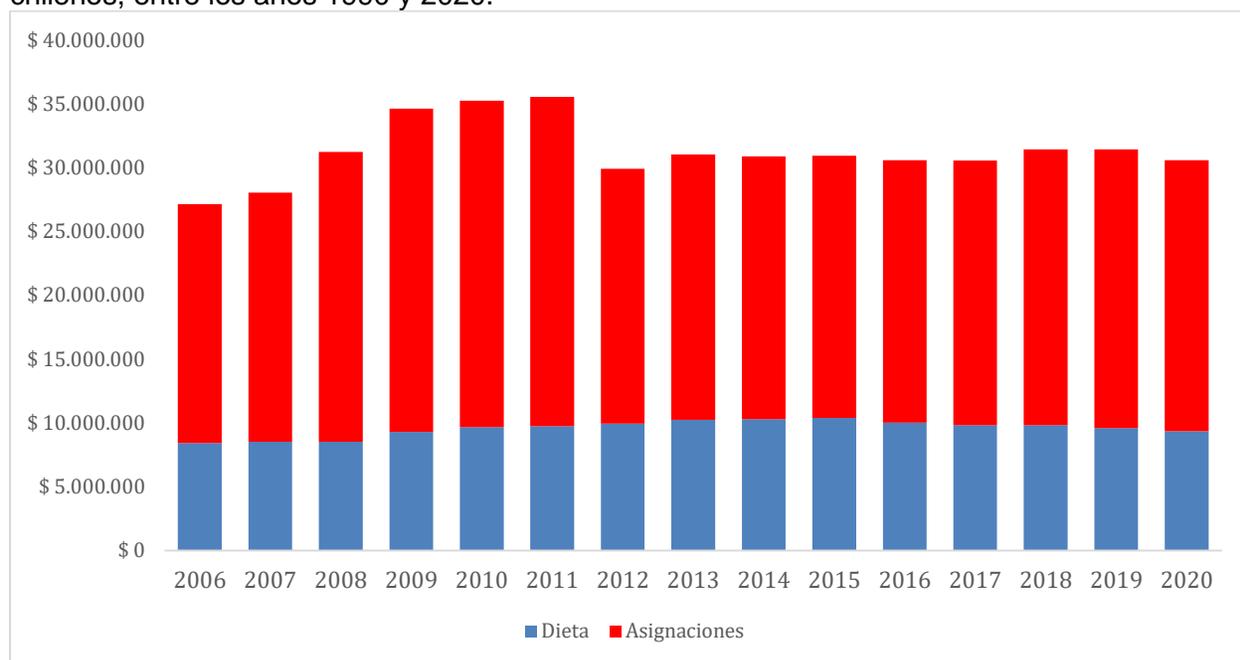
Fuente: Datos Cámara de Diputados y correcciones a valor 2020 con IPC de Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 14: Evolución de las dietas y asignaciones brutas reales de Diputados en pesos chilenos, entre los años 1990 y 2020.



Fuente: Datos Cámara de Diputados y correcciones a valor 2020 con IPC de Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 15: Evolución de las dietas y asignaciones brutas reales de Senadores en pesos chilenos, entre los años 1990 y 2020.



Fuente: Datos proporcionados por el Senado de la República y correcciones a valor 2020 con IPC de Fondo Monetario Internacional.

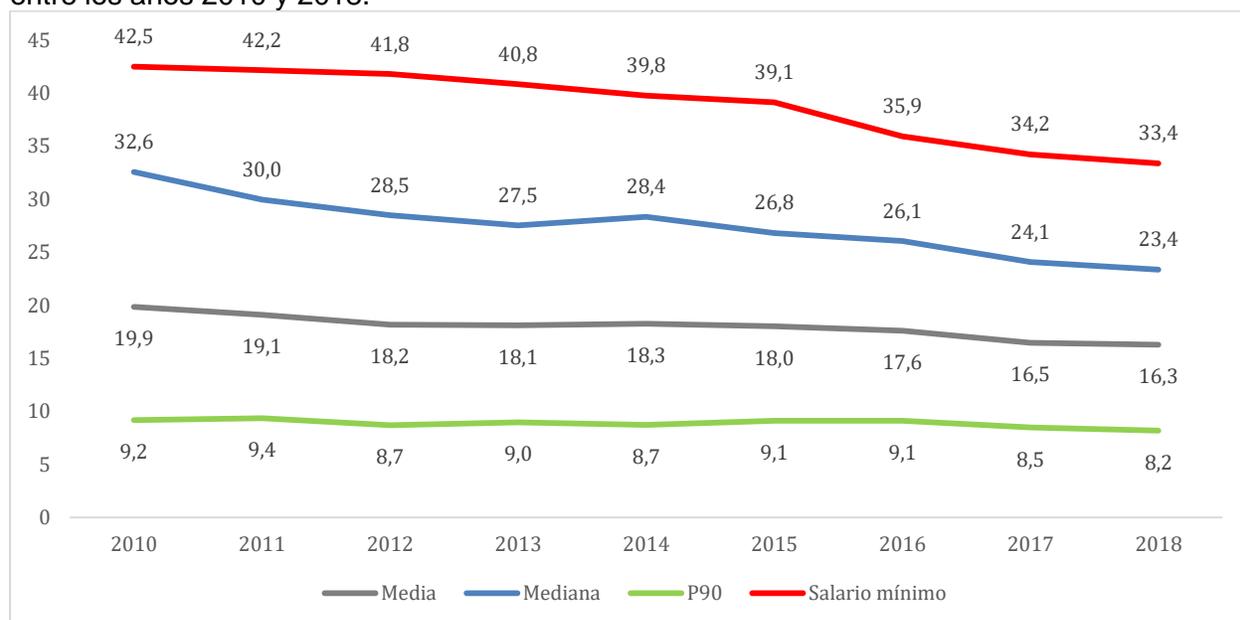
Tanto en términos nominales como reales, la dieta parlamentaria experimentó un incremento de más de un 300% el año 2003. En términos nominales, avanzó de \$1.182.178 a \$4.772.470 (304% de incremento) y en términos reales (valor en pesos de 2020), ascendió de \$3.111.198 a \$8.103.639 (160% de aumento).

Al comparar la dieta parlamentaria con distintos estadígrafos de ingreso entre 2010-2018, se observa:

- (i) Una tendencia a la baja en la razón entre la dieta parlamentaria y el ingreso promedio de los ocupados: el último dato disponible (2018) muestra que la dieta parlamentaria es 16,3 veces la media de ingreso de los ocupados.
- (ii) Una tendencia a la baja de la razón entre la dieta parlamentaria y el ingreso mediano de los ocupados: la dieta parlamentaria es 23,4 veces el ingreso mediano de los ocupados (año 2018).
- (iii) Una relación fluctuante entre la dieta parlamentaria y el ingreso del percentil 90 de los ocupados la razón entre estas es 8,2 en 2018.
- (iv) Una tendencia a la baja en la razón entre la dieta parlamentaria y el ingreso mínimo, pasando de 42,5 veces el año 2010 a 33,4 veces el año 2018. En los años 2019 y la proyección del año 2020⁵¹ la razón alcanza a 31,3 y 29,5 veces respectivamente.

⁵¹ La proyección 2020 del ingreso mínimo se calcula considerando el promedio ponderado, es decir dado que el nuevo ingreso se publicó el 1 de marzo del 2020, se consideran dos meses con el ingreso de \$301.000 y diez meses con el ingreso de \$320.500.

Gráfico 16: Ratio entre la dieta de Diputados y Senadores y estadígrafos de ingresos en Chile, entre los años 2010 y 2018.



Fuente: Datos para las dietas proporcionados por la Cámara de Diputados y el Senado de la República; de ingresos a partir de la Encuesta Suplementaria de Ingresos del Instituto Nacional de Estadística; y de salario mínimo de la Dirección del Trabajo.

Entre 1990-2002, alrededor del 80% de los importes del Estado destinados directamente a los Diputados eran por concepto de asignaciones, mientras que el resto del gasto directo estaba asociado a la dieta. En 2003 hubo un cambio en la distribución y los montos destinados a las asignaciones bajaron a un 65%. A partir de 2004 hasta la actualidad, la proporción de las asignaciones respecto a la dieta ha fluctuado entre el 53% y el 62%. Los montos reales promedio de las asignaciones de Diputados (es decir, reajustados por IPC hasta el 2020) han variado entre \$7.741.767 (nivel más bajo, en 1990) y \$16.235.052 (nivel más alto, en 2017) (ver gráfico 40 en anexo 4).

Finalmente, desde el 2006 a la actualidad, la proporción de las asignaciones respecto a la dieta de los Senadores ha fluctuado entre 68% a 73%, por lo que los montos reales de las asignaciones (es decir, reajustados por IPC hasta el 2020) han variado entre \$18.715.743 (nivel más bajo, en 2006) y \$25.795.870 (nivel más alto, en 2011) (ver gráfico 41 en anexo 4).

5.6.2. Evolución de la remuneración de Ministros de Estado.

En términos nominales, hay una tendencia al alza de la remuneración de Ministros entre 2002 y 2015, con una pronunciada diferencia entre el nivel de remuneración de 2002 a 2003. La remuneración nominal casi se duplicó entre el 2003 y 2017 (en 15 años). Desde 2015 se han registrado dos periodos de estabilización de la remuneración ministerial, el primero entre 2015-2017, que, seguido por una alza, da paso al segundo periodo de estabilización entre 2018-2020.

La evolución real es similar a la nominal, con una tendencia al alza desde 2002, alcanzando el nivel más alto de remuneración en el año 2015, y comenzando luego una tendencia de baja moderada (ver gráfico 42 en anexo 4).

En relación a las comparaciones entre remuneración ministerial e indicadores de ingreso de los ocupados entre 2010-2018 (de acuerdo a los datos disponibles), se constata:

(i) Una tendencia a la baja en la razón entre la dieta parlamentaria y el ingreso promedio de los ocupados: el último dato disponible (2018) muestra que la dieta parlamentaria es 16,3 veces la media de ingreso de los ocupados.

(ii) Una tendencia a la baja de la razón entre la dieta parlamentaria y el ingreso mediano de los ocupados: la dieta parlamentaria es 23,4 veces el ingreso mediano de los ocupados (año 2018).

(iii) Una relación fluctuante entre la dieta parlamentaria y el ingreso del percentil 90 de los ocupados -el rango inferior del 10% de mayores ingresos de los ocupados-: la razón entre estas es 8,2 en 2018.

(iv) Una tendencia a la baja en la razón entre la dieta parlamentaria y el ingreso mínimo, pasando de 42,5 veces el año 2010 a 33,4 veces el año 2018. En los años 2019 y la proyección del año 2020⁵² la razón alcanza a 31,3 y 29,5 veces respectivamente (ver gráfico 43 en anexo 4).

⁵² La proyección 2020 del ingreso mínimo se calcula considerando el promedio ponderado, es decir dado que el nuevo ingreso se publicó el 1 de marzo del 2020, se consideran dos meses con el ingreso de \$301.000 y diez meses con el ingreso de \$320.500.

5.7. Otros parámetros relevantes de política pública.

Si bien la ley N°21.233 señala diversos aspectos que deben ser tenidos a la vista por el Consejo de Alta Dirección Pública al efectuar la reducción transitoria de remuneraciones de las autoridades señaladas por la ley, ello no obsta que el Consejo pueda considerar otros parámetros relevantes para su análisis y deliberación.

Dado lo anterior, el análisis del Consejo también ha sido ilustrado por otras consideraciones de política pública, a saber: la crisis de confianza y legitimidad de las instituciones; y la relación entre las remuneraciones del sector público y la calidad del Estado y la democracia. En esta sección se presenta un análisis de estas tres dimensiones.

5.7.1. Crisis de confianza y legitimidad de las instituciones.

La confianza en las instituciones ha sido identificada como un elemento a partir del cual se construye la legitimidad y sustentabilidad de los sistemas políticos⁵³. Se la considera esencial para la cohesión social, la calidad de la democracia y la riqueza de las sociedades y es importante para el éxito de un amplio rango de políticas públicas, así como para aumentar la confianza de inversionistas y consumidores y permitir el adecuado desarrollo de la actividad social y económica.⁵⁴

Diversos estudios y encuestas de opinión que han medido la confianza muestran que es un bien escaso, no sólo en nuestro país sino que a nivel mundial.

En los países de la OCDE, sólo un 43% de la población en promedio confía en sus gobiernos. Entre ellos, Suiza, Luxemburgo y Noruega son los que presentan mayores niveles de confianza y, en el otro extremo, se ubican Grecia, Italia, Eslovenia y nuestro país, el que –junto a Corea del Sur– también muestran los más bajos niveles de confianza en el sistema judicial y de los mayores grados de deterioro en el indicador asociado a percepción de la corrupción, compartiendo este rasgo con Eslovenia y España.⁵⁵ (ver gráfico 44 en anexo 6).

En lo relativo a la confianza social, Holanda, China, Suecia, Nueva Zelanda y Australia son los países que presentan los índices más altos y en ellos más de un 50% cree que se puede confiar en la mayoría de la gente.⁵⁶ Chile forma parte del 30% de los países con menor confianza social del mundo, es el quinto más desconfiado de Latinoamérica y el más desconfiado, junto con México, de los países de la OCDE (ver gráfico 45 en anexo 6).

A nivel regional, Latinobarómetro⁵⁷ constató que en 2018, América Latina registró un mínimo histórico de confianza interpersonal: sólo un 14% considera que se puede confiar en la mayoría de las personas y Chile se alineó con el promedio regional. La confianza en el gobierno bajó a 32% -desde un 60% en 2009/2010- y Chile llegó a 38%, 16 puntos por sobre el promedio. En el caso del Congreso, la confianza llegó al 21% y nuestro país fue uno de los países con el índice más bajo, con sólo 17% (ver gráficos 46, 47, 48, 49 y 50 en anexo 6).

⁵³ Fukuyama, Francis. "Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity", Free Press, New York, 1995.

⁵⁴ OECD "Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators", OECD Publishing. Paris, 2019. https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en.

⁵⁵ OECD "Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators", OECD Publishing. Paris, 2019. https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en.

⁵⁶ Pontificia Universidad Católica de Chile. "Confianza, la clave para el desarrollo de Chile" Santiago, 2015.

En <https://politicaspublicas.uc.cl/>

⁵⁷ Informe Latinobarómetro 2018. Banco de Datos en Línea. En www.latinbarometro.org

El Estudio Mundial de Valores,⁵⁸ que reúne información histórica de Chile, entre otros países, desde 1990, permite apreciar la trayectoria de la confianza en nuestro país. El 14% de confianza interpersonal registrado en 2018 está dos puntos por arriba del 12% alcanzado en 2012, pero muy por debajo del 22% que en promedio obtuvo en 1990, 1996 y 2000. Respecto de las instituciones, evidencia que éstas y, particularmente, el Gobierno y el Congreso, han sufrido una merma progresiva en la confianza que les prodiga la ciudadanía: en 2000 un 57% confiaba en el Gobierno, el que se reduce a 33% en 2012, registrando un alza a 37% en 2018. El Congreso -de acuerdo al estudio, la institución menos confiable, superada sólo por los partidos políticos- también muestra una trayectoria en descenso desde el 63% obtenido en 1990, baja a: 38% en 1996; a 34% en 2000 y a 24% en 2006, para llegar a 18% en 2018 (ver gráficos 51, 52 y 53 en anexo 6).

En la misma línea, la Encuesta Bicentenario 2019 concluye que, en general, los índices de confianza en las instituciones se mantienen bajos y que aquellas que concitan mayor desconfianza son partidos políticos y Parlamentarios.⁵⁹ En el caso del Gobierno, un 8% señaló tenerle mucha o bastante confianza en 2019 y respecto de los Parlamentarios, sólo un 2% afirma lo mismo. El desempeño histórico del Gobierno en este aspecto ha sido de 8,25% en promedio y el de los Parlamentarios ha sido consistentemente bajo, marcando 3% en 2011; 4% en 2013 y 1% en 2015, 2017 y 2018 (ver gráficos 54 y 55 en anexo 6).

La última Encuesta Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos, de diciembre de 2019,⁶⁰ -cuyo trabajo de campo se realizó en pleno estallido social- mostró que la confianza de las personas en las instituciones nuevamente registraba mínimos históricos. Entre los peor evaluados figuraban el Gobierno y el Congreso. El primero con sólo un 5% -en brusca caída desde el 25% alcanzado en la medición anterior, de junio de 2019- y el segundo, con un escuálido 3%. Conforme al CEP, la baja fue generalizada y alcanzó a todas las instituciones consideradas. La más sustantiva afectó a Carabineros -tradicionalmente la institución mejor evaluada- y fue de 20 puntos, desde 37% en 2017 a un 17% en 2019 y muy por debajo del 57% alcanzado en 2011. Le siguen, en magnitud de caída, la Iglesia Católica, que bajó 17 puntos, de 31% a 14% y las FFAA, que pierden 16 puntos, de 40% a 24%. La PDI y la televisión comparten una merma de 12 puntos; los diarios bajan 10 puntos y las radios, la iglesia evangélica y el Ministerio Público registran caídas de 8 puntos. Entre las instituciones que concitan mayor confianza ciudadana se ubicaron la radio, las redes sociales -a través de las cuales se informa el 47% de los encuestados- y la PDI (ver gráficos 56 y 57 en anexo 6).

La desconfianza en las instituciones también se reflejó en la percepción ciudadana sobre la calidad de nuestra democracia. Un 91% de los encuestados por el CEP consideró que ésta no funciona bien: un 47% cree que lo hace “mal o muy mal” y un 44% la califica como “regular”. Sin embargo, la proyección a 5 años es más optimista: un 19% de la muestra cree que estará funcionando “bien, muy bien”, por sobre el 11,6% que la misma opción obtuvo en promedio en

⁵⁸ El Estudio Mundial de Valores es una encuesta que se aplica desde los años ochenta, cada cinco años, a muestras representativas nacionales en más de 80 sociedades en los 6 continentes. y observa la evolución de los cambios valóricos y cómo afectan las bases del crecimiento y la estabilidad de las instituciones de la democracia. La última es la correspondiente a 2018.

<https://msgg.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2018/03/182201-Estudio-Mundial-de-Valores.pdf>

⁵⁹ Pontificia Universidad Católica de Chile. Encuesta bicentenario 2019. Santiago. 2020. <https://encuestabicentenario.uc.cl/seminario/encuesta-bicentenario-uc-2019-los-datos-que-anticipaban-la-crisis-social>

⁶⁰ El instrumento compara resultados obtenidos en los años 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019, y consulta a los encuestados cuánta confianza tiene en las siguientes instituciones: Tribunales, Gobierno, Congreso, municipalidades, Ministerio Público, carabineros, PDI, FFAA, sindicatos, partidos políticos, iglesia católica y evangélica, empresa privada, diarios y televisión. En <https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/encuestasCEP.html>

versiones anteriores de la encuesta, un 46% cree que funcionará “regular” y un 27% que funcionará “mal o muy mal”.

Como un antecedente adicional para arrojar luces sobre la desconfianza en Chile, cabe considerar el documento del PNUD “Chile en 20 años”, que expone las principales tendencias de cambio en nuestra sociedad registrados por sus Informes sobre Desarrollo Humano y que, señala que los bajos niveles de confianza y la debilidad de los lazos sociales en nuestro país fueron un aspecto constatado de forma recurrente.

5.7.2. Impacto de las remuneraciones de autoridades y funcionarios públicos en la calidad del Estado.

Otro elemento adicional que el Consejo de Alta Dirección Pública ha tenido a la vista en el ejercicio de su mandato es la relación entre las remuneraciones de autoridades y funcionarios públicos y la calidad de Estado. Con el fin de apreciar la incidencia del monto de las remuneraciones de las autoridades políticas en este ámbito, se revisa someramente lo que al respecto consigna la literatura especializada y, además, se analizan las principales normas legales relativas a remuneraciones del sector público dictadas en nuestro país en las últimas tres décadas.

5.7.2.1. Principales reformas relativas a remuneraciones de autoridades y funcionarios públicos en Chile.⁶¹

Con el propósito de comprender la evolución que han seguido las políticas sobre remuneraciones de autoridades en los últimos treinta años, se examinan las principales reformas relativas a remuneraciones que se han llevado a cabo en el período en nuestro país y se reconocen cuatro hitos.

El primero, es la dictación de la ley N°19.185, que reajusta remuneraciones del sector público, concede aguinaldo de navidad y dicta otras normas de carácter pecuniario, de 12 de diciembre de 1992, que elevó el monto de la Asignación Profesional y reemplazó las asignaciones del D.L. N° 2.411, de 1978 y del D.L N° 3.551, de 1981, por una Asignación Sustitutiva.⁶²

El objetivo de la ley, que contó con el decidido apoyo de la ANEF, fue nivelar las condiciones de funcionamiento del sector público, mediante la corrección de distorsiones en la Escala Única de Sueldos, provocadas por diversas asignaciones que fueron sustituidas, dando lugar a que la remuneración quedara compuesta por el sueldo base y las dos asignaciones antes mencionadas.

Un segundo hito tuvo lugar en 1998, con la dictación de la ley N° 19.553, que formó parte de una robusta agenda de reformas dirigidas a impulsar la modernización de la gestión pública, contempladas en el *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión del Estado*, “que definía

⁶¹ Este acápite se desarrolló, con autorización de la fuente, sobre la base del documento “Reforma del Estado en Chile: remuneraciones de autoridades”, elaborado por la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2020.

⁶² La Asignación Sustitutiva es un estipendio que se otorga mensualmente a los funcionarios sujetos a la Escala Única de Sueldos, la que hoy asciende a casi un 20% del sueldo de un Ministro de Estado y es la segunda mayor asignación luego de la de Dirección Superior. A su vez, la Asignación Profesional, se otorga mensualmente a funcionarios de planta y contrata sujetos a la EUS, que cumplen una jornada completa de 44 horas semanales y que, además, cuentan con un título profesional otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste. Es la tercera mayor asignación desde la perspectiva de su monto.

objetivos para generar cambios al interior del Estado en materias de mejoramiento de la atención a la ciudadanía, transparencia, probidad y orientación a resultados.”⁶³

La nueva norma instauró la Asignación de Modernización⁶⁴, destinada a incentivar la modernización de los servicios públicos, en base a objetivos y metas de gestión y de la vinculación entre remuneración y desempeño individual. “Por primera vez, en la historia del país, los funcionarios públicos recibieron incrementos salariales vinculados con su desempeño individual y con el desempeño de las instituciones a que pertenecen en función de metas previamente comprometidas”⁶⁵ con la ANEF en 1997.

La ley, además, definió los componentes de la asignación y de otros beneficios, tales como indemnizaciones por retiro, bonificación adicional al bono de escolaridad, aporte a los servicios de bienestar y planes de mejoramiento, entre otros y creó los Planes de Modernización de la Gestión y los Convenios de Desempeño Colectivo. El tercer hito fue la dictación de la ley N° 19.863, sobre remuneraciones de autoridades de gobierno, cargos críticos de la Administración Pública y gastos reservados, de 6 de febrero de 2003, que creó las asignaciones de Dirección Superior y de Funciones Críticas.

Fue una de las consecuencias de la crisis político institucional que generó el caso MOP Gate, cuya investigación reveló una trama que incluía el pago ilegal de sobresueldos y dobles contrataciones en el Ministerio de OOPP, destinada a pagar sueldos de los profesionales que debían implementar el Programa de Concesiones de la cartera. y que puso sobre la mesa la necesidad de transparentar y controlar el uso de los recursos públicos y de remunerar adecuadamente a las autoridades públicas y funcionarios con altas responsabilidades.

En consonancia con lo señalado, el Mensaje del proyecto enviado al Congreso por el Presidente Ricardo Lagos, declaraba que se buscaba “producir un sistema remuneratorio más propio de las responsabilidades de las autoridades públicas y crear un mecanismo que asegure que las autoridades y los directivos tendrán las retribuciones salariales acordes a su desempeño y responsabilidad, en un marco de transparencia y con los incentivos adecuados para fomentar un desempeño directivo de excelencia que signifique un mejoramiento continuo de la calidad de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía.”⁶⁶

La Asignación de Dirección Superior permitió elevar las remuneraciones asociadas a los cargos de Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y jefes superiores de servicio y directivos superiores de exclusiva confianza, de las entidades afectas a la Escala Única de Sueldos, quienes quedaron sujetos a dedicación exclusiva. En la actualidad es la mayor asignación y representa más de la mitad de la renta bruta de Ministros y Subsecretarios. Por su parte, la Asignación por el Desempeño de Funciones Críticas, también cumplía el propósito de transparentar remuneraciones y asegurar la adecuada retribución

⁶³ Dirección Nacional del Servicio Civil. Empleo Público en Chile: nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030. 2018. En www.serviciocivil.cl

⁶⁴ Se paga trimestralmente -en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año- y beneficia a los personales de planta y a contrata, y a los contratados conforme al Código del Trabajo, salvo excepciones derivadas de estatutos o leyes especiales.

⁶⁵ Ramírez Alujas, Álvaro. “Modernización de la Gestión Pública. El caso chileno (1994.2000)” ,2001. En MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000)

⁶⁶ Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la ley N°19.863. Mensaje. N° 254-348, de 9 de diciembre de 2002.. En [Historia de La Ley::Historia de la Ley](#)

respecto de funcionarios de planta y contrata de las plantas de directivos, profesionales y fiscalizadores sujetos a la Escala Única de Sueldos.

La ley además circunscribió los gastos reservados al financiamiento de gastos relativos a orden público y seguridad nacional, que por su naturaleza deban ser reservados o secretos; impuso mayores obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas.

La dictación de la ley N°19.882, del Nuevo Trato Laboral, de 23 de junio de 2003, constituye el cuarto hito y, su iniciativa también fue parte de la reacción que generaron varios casos de corrupción y financiamiento irregular que dieron lugar al *“Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”*, de enero de 2003, suscritos entre el gobierno y la oposición de la época y que consideraba 49 iniciativas entre las cuales se encontraba la profesionalización del servicio público y el fortalecimiento y la profesionalización de la gerencia pública.

En ese marco, la ley introdujo diversas normas en materia de gestión de personas en el Estado, incluyó normas sobre carrera funcionaria y sistema de metas y creó la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública.

Además, perfeccionó la Asignación de Modernización, incrementando el componente base e institucional y sustituyendo el Incremento por Desempeño Individual por un Incremento al Desempeño Colectivo, con el fin de facilitar la evaluación y propiciar el trabajo colaborativo de los equipos. Cabe señalar que la Asignación de Modernización, se incrementó desde un promedio de 11% a 19% en tres años, un 4% del incremento correspondió al componente base y el 4% restante a sus componentes variables.

6. DELIBERACIÓN DEL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA FIJAR EN FORMA TRANSITORIA LA DIETA DE DIPUTADOS, SENADORES Y MINISTROS DE ESTADO.

1.- Mediante la reforma constitucional aprobada por medio de la ley N° 21.233, publicada en el Diario Oficial el 28 de mayo de 2020, se introdujeron cambios en la determinación de las remuneraciones de ciertas autoridades y funcionarios.

2.- El objetivo de la reforma constitucional fue cambiar el régimen de fijación de las remuneraciones y dietas del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los Senadores y Diputados, de los Gobernadores Regionales, los Subsecretarios, Delegados Presidenciales Regionales, Delegados Presidenciales Provinciales, de los funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República y de los contratados sobre la base de honorarios que asesoran directamente a las autoridades gubernativas indicadas.

3.- Cabe señalar que, la reforma establece un régimen permanente y uno transitorio, cuyas diferencias son las siguientes: el régimen permanente sólo permite fijar remuneraciones a dichas autoridades. El régimen transitorio, en cambio, dispone fijar y rebajar remuneraciones. Enseguida, el régimen permanente encarga la fijación de las remuneraciones a una Comisión, cuyos miembros son designados por el Presidente de la República, con el acuerdo de los dos tercios de los Senadores en ejercicio y siempre que reúnan las calidades de: ex Ministro de Hacienda, ex Consejero del Banco Central, ex Contralor o Subcontralor, ex Presidente de una de las ramas que integra el Congreso y ex Director Nacional del Servicio Civil. Por su parte, el régimen transitorio encarga al Consejo de Alta Dirección Pública llevar a cabo la respectiva fijación y rebaja.

Asimismo, ambos regímenes se diferencian porque, en el permanente, la fijación dura cuatro años y debe estar establecida, al menos, dieciocho meses antes del término del periodo presidencial. El régimen transitorio, en cambio, estipula que el Consejo de la Alta Dirección Pública fijará esa remuneración y establecerá su rebaja, por una sola vez, hasta que se adopte el acuerdo por la Comisión externa del régimen permanente.

También es una diferencia el hecho que el régimen permanente establezca sólo un criterio para la Comisión externa: establecer una remuneración que garantice una retribución adecuada a las responsabilidades del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones. Por su parte, el régimen transitorio mantiene ese criterio, pero establece algunos otros: “tener en cuenta la Escala Única de Sueldos de la Administración del Estado”, tener “en especial consideración la realidad económica del país” y “el análisis de política comparada”.

Otra diferencia es que, en el régimen permanente, la fijación se puede realizar por uno o más acuerdos separados. La reforma habla de “los acuerdos”. En el régimen transitorio, por su parte, hay dos etapas. De un lado, en los primeros treinta días siguientes a la publicación de la reforma constitucional, el Consejo de la Alta Dirección Pública debe fijar y, por tanto, rebajar la renta de los Ministros de Estado y de los Diputados y Senadores. Del otro, dentro de los noventa días siguientes, debe hacerlo con las demás autoridades sometidas al nuevo sistema, incluyendo a los Intendentes y Gobernadores. Si bien la fijación la puede hacer en forma separada, lo tiene que hacer “por una sola vez”.

Finalmente se distinguen por el marco jurídico. El régimen permanente tiene como marco la reforma constitucional y una ley orgánica constitucional que deberá regular el “funcionamiento,

organización, funciones y atribuciones” de la Comisión externa. En cambio, el régimen transitorio, tiene como marco de referencia sólo la Constitución. Implícitamente, sin embargo, al ser el Consejo de Alta Dirección Pública un órgano de la Administración del Estado, tiene también como marco referencial todo el resto del ordenamiento jurídico que sea compatible con dicha reforma.

4.- Que, dicho nuevo sistema de fijación de rentas altera el régimen que existía hasta la actualidad. En efecto, por una parte, en éste los Diputados y Senadores perciben “como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan”. Por la otra, el resto de las autoridades sometidas al nuevo sistema se rigen por la Escala Única de Sueldos. Como se sabe, ésta establece una remuneración compuesta de dos variables: un sueldo base, que corresponde al grado jerárquico que ocupa la autoridad y asignaciones legales.

El cambio que introduce la reforma es que a todas estas autoridades de la Administración ya no se les fijará su remuneración por ley, sino por un acuerdo de este organismo externo, en el régimen permanente de la ley Nº 21.233 y por el Consejo de la Alta Dirección Pública en el régimen transitorio. De ahí que la reforma modifique las materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente, sacando de lo que es propio de ley “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones” de estas. Mientras, los Diputados y Senadores, en el nuevo artículo 62, “percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado.”

5.- Entonces, en el régimen transitorio, es el Consejo de Alta Dirección Pública el que debe fijar y rebajar las remuneraciones. Éste es un mandato que establece directamente una norma constitucional, sin que el Consejo pueda resistirse a su cumplimiento o considerar que excede sus funciones habituales establecidas por el legislador.

6.- No obstante lo anterior, el mandato se aleja del propósito y funciones orgánicas contenidas en el Título VI, de la ley Nº19.882, de 2003, el cual posiciona al Consejo de Alta Dirección Pública como una entidad a cargo de la correcta implementación del Sistema de Alta Dirección Pública, cuyo rol ha sido profesionalizar la dirección pública de órganos, servicios públicos o unidades organizativas de éstos, cuyas funciones son predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la ciudadanía.

7.- Es necesario subrayar, que el régimen que se establece es excepcional respecto de todo el aparato público. Éste seguirá rigiéndose por las reglas del artículo 65, inciso 4º, de la Constitución Política de la República. Esto es, que “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones”, es materia de ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

8.- Lo anterior determina, a juicio de este Consejo, que sólo las autoridades expresamente señaladas por la reforma constitucional quedan sometidos a este régimen transitorio. Ello se funda en que se trata de una regla que hace excepción al sistema general y en que se trata de una normativa habilitante de tipo transitorio en que, por una sola vez, el Consejo puede ejercer esta facultad.

9.- El mandato que se otorga al Consejo de Alta Dirección Pública es doble. Por una parte, debe fijar, por una sola vez, las remuneraciones. Por la otra, debe reducir de la última remuneración percibida, el porcentaje que su estudio justifique. Ambos mandatos son imperativos. La disposición constitucional señala que el Consejo “fijará” y “reducirá”.

10.- La rebaja que mandata realizar la disposición Trigésimo octava es “la última remuneración percibida”. De acuerdo a lo dictaminado en Oficio N°10.344 de 2020, por la Contraloría General de la República, los Ministros de Estado, Diputados y Senadores, tienen como última remuneración percibida la suma de \$9.349.853. Por lo señalado, la fijación ha sido establecida en la propia reforma constitucional.

11.- Por lo mismo, si bien ambos mandatos están diferenciados en la disposición trigésimo octava transitoria, el primero, establecido en el inciso primero y el segundo, en el inciso tercero, pueden perfectamente ejercerse simultáneamente. Sería absurdo fijar la remuneración y luego, en otro acto, rebajarla. El principio de eficiencia y eficacia obliga a actuar en ese sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 11° de la ley N°18.575.

12.- Por otra parte, la disposición trigésimo octava transitoria separa a las autoridades en dos grupos, como ya se indicó. En el primer grupo, que es al cual nos referimos en esta sección, quedan comprendidas las autoridades señaladas en el inciso primero, es decir: “los Ministros de Estado” y “los Diputados y Senadores”.

13.- La disposición no señala ninguna otra autoridad o funcionarios que puedan ser afectados por este mandato de fijación y rebaja remuneratoria. Hay que considerar, además, que la remuneración para los funcionarios es un derecho, pues constituye la contraprestación a su trabajo, conforme al artículo 93 del Estatuto Administrativo, hoy contenido en el DFL N°29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.834. También, no se puede deducir de la remuneración de los funcionarios sino aquello que expresamente el ordenamiento jurídico indica, conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la misma norma legal citada.

Por lo mismo, este Consejo no está habilitado para incluir a otras autoridades y funcionarios en la fijación y rebaja. Éstas se siguen rigiendo por sus respectivos marcos jurídicos, sin que pueda afectarles, en forma alguna, la rebaja que aquí se establece, ni directa ni indirectamente.

14.- La reforma constitucional es expresa en establecer parámetros o consideraciones que debe tener en cuenta el Consejo para fijar en forma transitoria la reducción de dietas y remuneraciones que su estudio justifique. Estas consideraciones son, a saber, la Escala Única de Sueldos de la Administración del Estado, la realidad económica del país y el análisis de política comparada. Al mismo tiempo, son aplicables los requisitos señalados para la Comisión permanente, es decir, que la remuneración fijada garantice una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones.

15.- El primer criterio que establece la disposición trigésimo octava transitoria para la rebaja de la remuneración es tener en cuenta la Escala Única de Sueldos de la Administración (EUS).

Un análisis riguroso exige revisar los fundamentos, historia y estructura de la E.U.S, creada en el D.L. N°249, de 1974, del Ministerio de Hacienda. Examinaremos para estos efectos los principios de (i) jerarquía y responsabilidad, y (ii) los valores remuneracionales asignados a la estructura de grados.

(i) Respecto del principio de jerarquía y responsabilidad la Escala Única de Sueldos resulta un parámetro útil para la tarea encomendada a este Consejo. Al respecto, es importante recalcar el sentido originario de la E.U.S, el cual fue evitar las distorsiones de gran magnitud que existían entre las distintas entidades del sector público en el

pago de rentas muy diferentes para un mismo servicio, en ausencia de criterios de jerarquía y responsabilidad.

Para el caso de los servicios afectos a ella, conforme a las características del cargo, se establece qué remuneraciones le corresponden, según la planta a la que pertenece el cargo -la que puede ser de directivos, profesionales, técnicos o administrativos y auxiliares- para, enseguida, según el grado asignado al cargo, proceder al cálculo de la remuneración respectiva. La E.U.S. considera 36 grados: desde el grado A hasta el grado 31. El grado A, corresponde al Presidente de la República; el grado B, a los Ministros de Estado; el grado C, a Subsecretarios; el 1-A a Intendentes, y así sucesivamente, conforme con las definiciones establecidas en cada una de las plantas de los servicios. A este efecto, la escala se estructura ordenadamente, donde los subordinados no perciben remuneraciones más elevadas que sus respectivas jefaturas. Este principio es considerado como variable al momento de determinar el porcentaje de rebaja de cada remuneración.

(ii) Habiendo dicho lo anterior, sin embargo, respecto de los valores remuneracionales asignados a cada grado, la E.U.S. se encuentra superada por la legislación posterior a su creación. Para constituir la remuneración, al sueldo debe sumarse cualquier otro estipendio que el empleado o funcionario tenga derecho a percibir en razón de su empleo o función, como las asignaciones adicionales, establecidas por ley. Entre los años 1974 a 2003, se crearon al menos catorce (14) asignaciones que incrementaron de manera significativa las remuneraciones base señaladas por E.U.S., entre ellas: Asignación Profesional (D.L. N°479, de 1974, complementado por la ley N°19.185); Gastos de Representación (D.L. N°773, de 1974); Asignación de Responsabilidad Superior (D.L. N°1.770, de 1977); Asignación especial (D.L. N°2.411, de 1978); Incremento Previsional (D.L. N°3.501, de 1980); Asignación especial (D.L. N°3.551, de 1980); Bonificación Compensatoria de Salud (Ley N°18.566, de 1986); Bonificación Compensatoria de Salud (Ley N°18.675, de 1987); Asignación Única Tributable (Ley N°18.717, de 1988); Asignación Sustitutiva (Ley N°19.185, de 1992); Asignación de modernización (Ley N°19.553, de 1998); Asignación de Dirección Superior (Ley N°19.863, de 2003); Asignación de Alta Dirección Pública (Ley N°19.882, de 2003), y Asignación por desempeño de funciones críticas (Ley N°19.882, de 2003).

Cabe señalar que Senadores y Diputados reciben como renta el equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado, incluida todas sus asignaciones. En base a los incrementos que beneficiaron a estos últimos en las décadas previas, también se vieron beneficiados los ingresos de Diputados y Senadores.

Finalmente, cabe señalar que -también con posterioridad al establecimiento de la E.U.S.- se han creado remuneraciones adicionales que benefician a instituciones o conjunto de instituciones determinadas, tales como la correspondiente a los servicios del Ministerio de Hacienda como beneficiarios de la asignación contemplada en el artículo 12° de la ley N°19.041, asociado a la recaudación tributaria anual; a los servicios de Salud, como beneficiarios de la asignación de estímulo por experiencia y desempeño funcionario y asignación de estímulo a la función directiva; la del Instituto de Salud Pública, como beneficiario de una asignación por dedicación exclusiva para algunos cargos; la del Servicio de Registro Civil e Identificación, como beneficiario de la asignación por satisfacción al usuario; la de la Tesorería General de la República, como beneficiaria del bono de cobranza y asignación por dedicación exclusiva; a

Gendarmería de Chile, como beneficiaria de la asignación por turno y asignación de nivelación penitenciaria; la de la Dirección de Presupuestos, beneficiaria de la asignación especial, homóloga a la asignación de fiscalización de los servicios fiscalizadores; la del Servicio Agrícola y Ganadero, beneficiario de la asignación fito y zoonosanitaria, y la de los servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores, beneficiarios de la asignación especial de estímulo.

En conclusión, como ya se indicó, en la Escala Única de Sueldos, la remuneración está vinculada a jerarquía, puesto que cada grado tiene asociado un sueldo base determinado, al que se suman otras asignaciones. Pero, para los cargos que se incorporan a este nuevo sistema, la jerarquía ya no es un criterio único. Por otra parte, la E.U.S. resulta improcedente para establecer valores remuneracionales en tanto, a poco tiempo de establecida, sucesivas y múltiples reformas legales incorporaron asignaciones que incrementaron significativamente los sueldos base fijados en ella.

16.- El segundo criterio establecido por la reforma constitucional es la realidad económica del país.

En materia de crecimiento, desde una perspectiva de mediano plazo, se puede observar que en promedio el crecimiento de nuestra economía ha mostrado desde el año 2014 signos de debilitamiento. Luego de las protestas sociales de octubre del 2019 las proyecciones de crecimiento entregadas por el Banco Central de Chile se han venido ajustando a la baja. Así, mientras que en el Informe de Política Monetaria (IPoM) publicado en septiembre pasado las proyecciones de crecimiento para el año 2019 eran entre un 2,25% y un 2,75% y para el 2020 entre un 2,75% y un 3,75%, el crecimiento del año pasado fue de sólo un 1%, mientras que las proyecciones de crecimiento para el 2020 entregadas en enero descendieron a un rango entre 0,5% y 1,5%. A dichas proyecciones se suman ahora los efectos que han traído consigo las medidas de contención a la propagación de la pandemia del COVID-19 y que, de acuerdo al último IPoM de junio de 2020, se traducirán en una contracción de nuestra economía entre el -5,5% y -7,5%. Para los años 2021 y 2022, el Banco Central estima que la economía se irá recuperando paulatinamente, registrando crecimientos entre el 4,75% y 6,25% y 3% y 4%, respectivamente.

Por otra parte, la inflación bajó hasta el 2,8% anual, en mayo de 2020 y en el escenario central, seguirá bajando hasta valores cercanos al 2% para el cierre de este año, proyectándose en torno al 3% anual para el segundo trimestre del 2022. A su vez, el organismo autónomo indica que se ha observado un aumento significativo en el desempleo y reducción de los ingresos.

En materia de pobreza y desigualdad, según las últimas cifras oficiales disponibles, la encuesta CASEN (2017) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, analiza la pobreza por ingresos y multidimensional. Respecto de la pobreza de ingresos, entre el 2006 y el 2017 se observa una tendencia sostenida a la baja tanto para pobres extremos como para pobres no extremos, pasando de un 29,1% el año 2006 a un 8,6% el año 2017. Sobre la pobreza multidimensional, medida desde 2009, ésta también se redujo desde un 27,4% el 2009 a un 20,7% el 2017. Sin embargo, los niveles de desigualdad en Chile siguen siendo elevados, a pesar de una leve disminución observada durante esta década en la medición del coeficiente de Gini, alcanzando un índice de 0,5 durante el año 2017. Se proyecta que para el año 2020 producto de la crisis económica aumenten los niveles de pobreza.

Respecto de la política fiscal, el Gobierno se encuentra implementando una metodología de “presupuesto base cero ajustada” para el presupuesto de la nación del año 2021, la que proyecta una reducción agregada entre el 10% y el 20% del presupuesto destinado a la administración de los servicios públicos. Al respecto, cabe hacer presente, que si bien el fisco enfrenta una severa caída de sus ingresos para este año, el total de las remuneraciones de las autoridades afectadas por esta reforma constitucional, sólo representan un 0,3% del gasto total en personal contemplado en el subtítulo 21 de la ley de presupuesto aprobada por el Congreso en noviembre del año pasado.

17.- El tercer criterio a considerar por el estudio de este Consejo es el análisis de política comparada. Al respecto, es necesario distinguir al menos en tres niveles de análisis comparado: (i) las remuneraciones de los Diputados y Senadores comparada con sus pares en los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y Latinoamérica; (ii) las remuneraciones de Ministros de Estado comparada con sus pares en países de la OCDE y Latinoamérica; y (iii) la relación entre las remuneraciones de Ministros de Estado y Parlamentarios en países de la OCDE y Latinoamérica. Si bien las comparaciones internacionales son valiosas, también deben analizarse con cautela, ya que pudieran omitir información relevante, como por ejemplo, otros tipos de asignaciones o beneficios para determinadas autoridades, así como el ejercicio de más de una función retribuida en el Estado.

(i) Respecto de las remuneraciones de los Diputados y Senadores en Chile, comparadas con sus pares en países de la OCDE y Latinoamérica, cabe destacar que la comparación más apropiada es entre Diputados o cámaras bajas, ya que las cámaras altas, en algunos casos, cumplen con una función consejera más que legislativa y/o no son electas por sufragio universal directo. Adicionalmente, en muchos casos las cámaras altas no cuentan con una dieta propiamente tal. Dicho esto, conforme al estudio desarrollado por este Consejo, los Diputados en Chile se encuentran en el tramo superior de las remuneraciones de los países de la OCDE y de América Latina, usando diversas métricas como valores nominales en dólares y a paridad de poder adquisitivo.

De los 50 países OCDE y de América Latina considerados para analizar las cámaras bajas, solo Estados Unidos supera a Chile en dieta bruta nominal, es decir, sin asignaciones. El promedio mensual de la dieta de Diputados de Chile alcanza los US\$ 13.638, por sobre el promedio OCDE (US\$ 7.754) y de Latinoamérica (US\$ 5.076).

Al considerar la totalidad de los montos que el Estado gasta mensualmente en forma directa en cada Diputado, es decir, dieta más asignaciones, Chile se ubica en el segundo lugar de los 50 países, con un total mensual de US\$ 33.356.

Al corregir los datos por paridad de poder adquisitivo -es decir, controlar por la diferencia de los niveles de precios entre países-, Chile es el país con la dieta bruta mensual más alta entre los países de la OCDE y de América Latina, con US\$ PPA 23.355. A su vez, Chile es el país con el mayor monto de asignaciones en US\$ PPA de los 26 países con información disponible (US\$ PPA 33.766). Esto implica que los montos totales destinados a cada Diputado (dieta más asignación) en US\$ PPA, son también los más altos de todos los países estudiados.

La dieta de los Diputados chilenos es 10,3 veces el PIB per cápita del país, ubicándose en el 6° puesto de los 50 países estudiados, siendo superado por cinco

países latinoamericanos: Honduras, Colombia, Nicaragua, Brasil y Bolivia. Al analizar todas las transferencias que reciben los Diputados (dieta y asignaciones), Chile se ubica en el primer lugar de la lista, en relación a la cantidad de veces que este monto supera al PIB per cápita.

(ii) Respecto de la relación entre las remuneraciones de Ministros de Estado comparada con sus pares en países de la OCDE y Latinoamérica, para este análisis, el Consejo tuvo en consideración información oficial de 37 países, aunque cabe tener presente que los roles y procesos de selección de los Ministros varían de acuerdo a las distintas formas de gobierno, pudiendo estos tener, en algunos casos, mayores atribuciones o cargos.

Al analizar las remuneraciones brutas promedio de los Ministros de los distintos países, Chile se ubica en el 13° lugar con US\$ 13.638 al mes, por sobre el promedio latinoamericano (US\$ 5.568) y sólo dos lugares por sobre el promedio OCDE (US\$ 13.102).

Sin embargo, al comparar utilizando la corrección por paridad de poder adquisitivo, es decir, la consideración de las diferencias en los niveles de precios entre países, los Ministros chilenos son los segundos mejores pagados de los 37 países estudiados, con un promedio de remuneraciones de US\$ PPA 23.355, quedando debajo de Suiza y por sobre el promedio OCDE (US\$ PPA 14.675).

Por otro lado, la remuneración ministerial chilena es 10,3 veces el PIB per cápita anual del país, encontrándose por debajo de Guatemala, Honduras y Perú. El promedio latinoamericano es 8,8 veces, mientras que el promedio OCDE es 3,9 veces el PIB per cápita anual promedio.

(iii) Respecto de la relación entre las remuneraciones de Ministros de Estado y Parlamentarios en países de la OCDE y Latinoamérica, la experiencia comparada demuestra, como regla general, que los Ministros de Estado reciben en promedio una remuneración superior a la de Diputados y Senadores en sus respectivos países. Así, del estudio desarrollado por este Consejo en 37 países, se observó que en 26 de ellos los Ministros reciben una remuneración superior a la de los Parlamentarios. En los países de la OCDE la remuneración de los Ministros de Estado es, en promedio, un 41% superior a las dietas de Diputados, mientras que en Latinoamérica los Ministros ganan en promedio un 9% más que los Diputados. Complementariamente, en los sistemas unicamerales los Ministros perciben una remuneración un 61% más alta que los Parlamentarios, y a su vez, en los sistemas bicamerales, dicha diferencia es de un 47% superior respecto de la cámara baja;

18.- Finalmente, los criterios de la retribución adecuada para la responsabilidad del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones, significa que la rebaja de remuneraciones debe permitir que estos principios no se vean afectados. Los Ministros toman decisiones significativas en pos del interés general, que conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Ello se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de la autoridad; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento

de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, todo en conformidad al artículo 53 de la norma citada.

Por su parte -conforme al artículo 52, letra a), del mismo cuerpo legal-, los Parlamentarios, tienen la fundamental labor de legislar, representar los intereses de la ciudadanía y, en el caso de los Diputados, de fiscalizar a otros poderes del Estado, es decir, criticar, cuestionar, autorizar y/o reprimir sus actos.

Este Consejo comprende que la calidad de la democracia exige representantes cercanos a sus electores y conectados con sus necesidades en el territorio y que, al mismo tiempo, sean remunerados en forma justa y apropiada a la responsabilidad de la fundamental tarea legislativa. La remuneración debe permitirles dedicarse en forma exclusiva a dicha tarea, minimizando los riesgos de captura y corrupción, para cumplir el fundamental principio de probidad e integridad de la función pública, ampliamente refrendado por la historia de reformas al Estado impulsadas desde el año 1990 a la fecha.

19.- El Consejo ha considerado pertinente incorporar otros elementos para su análisis, a saber: (i) la evolución histórica de la dieta parlamentaria y las remuneraciones de Ministros de Estado y su relación con los ingresos de los ocupados en Chile; (ii) la crisis de confianza en las instituciones, y (iii) los principios que históricamente han guiado las reformas del Estado, en particular aquellas relativas a las modificaciones remuneracionales de autoridades y funcionarios públicos.

(i) Respecto de la evolución histórica de la dieta parlamentaria y las remuneraciones de Ministros de Estado, y su relación con los ingresos de los ocupados en Chile, entre 1990 y 2015, la dieta parlamentaria nominal -que ha sido idéntica para Diputados, Senadores y Ministros de Estado-, aumentó todos los años, congelándose entre 2015-2016 y luego entre 2018-2020. El valor nominal más alto alcanzado por la dieta parlamentaria es \$9.349.851, monto recibido entre 2018-2020. Cabe hacer notar que, tanto la dieta parlamentaria nominal como la remuneración de los Ministros de Estado, casi se duplicó entre el 2003 y 2018, producto de la aplicación de la ley N°19.863.

En términos reales, se registra una tendencia al alza de la dieta (con algunos descensos puntuales) desde 1990 hasta 2015, año en el que se registra el valor real más alto: \$10.399.175 (a valor presente). A partir de 2016, la dieta parlamentaria ha experimentado una baja en términos reales en tanto las remuneraciones no han sido reajustadas, alcanzando en 2019 un valor real de \$9.609.683.

Al comparar la dieta parlamentaria -y la remuneración de los Ministros de Estado- con distintos estadígrafos de ingresos de la población en Chile entre los años 2010 y 2018 -años con información de la Encuesta Suplementaria de Ingresos del Instituto Nacional de Estadística-, se observa el siguiente comportamiento: (i) una tendencia a la baja en la razón entre la dieta parlamentaria y el ingreso promedio de los ocupados, pasando ésta de ser 19,9 veces la media de ingresos de los ocupados el año 2010, a 16,3 veces el año 2018; (ii) una tendencia a la baja de la razón entre la dieta parlamentaria y el ingreso mediano de los ocupados, pasando ésta de ser 32,6 veces el ingreso mediano de los ocupados el año 2010 a 23,4 veces el año 2018; (iii) una tendencia a la baja entre la razón de la dieta parlamentaria y el ingreso del percentil 90 de los ocupados, la que se ha reducido

de 9,2 veces el año 2010 a 8,2 veces el 2018, y finalmente, (iv) una tendencia también sostenida a la baja en la razón entre la dieta parlamentaria y el sueldo mínimo, pasando de ser ésta 42,5 veces el sueldo mínimo el año 2010 a 29,2 veces el año 2020.

(ii) Sobre la crisis de confianza en las instituciones, la literatura especializada es consistente en señalar que la confianza en las instituciones es uno de los pilares en torno a los cuales se construye la legitimidad y la sustentabilidad de los sistemas políticos. Es esencial para la cohesión social, la calidad de la democracia y la riqueza de las sociedades y su importancia es gravitante para el éxito de un amplio rango de políticas públicas así como para incentivar la inversión, el consumo y el adecuado desarrollo de la actividad social y económica.

Diversos estudios y encuestas de opinión muestran que hoy enfrentamos una crisis de confianza en las instituciones, no sólo en nuestro país sino que a nivel comparado. En los países de la OCDE, sólo un 43% de la población en promedio confía en sus gobiernos. A nivel latinoamericano, la última encuesta Latinobarómetro (2018), revela que la desconfianza alcanza niveles alarmantes: sólo un 14% considera que se puede confiar en la mayoría de las personas; un 77% no confía en los procesos electorales; un 85% piensa que la corrupción es un fenómeno generalizado y alrededor del 66 % duda del sistema judicial.

En nuestro país, la situación no es más auspiciosa. La última Encuesta Nacional de Opinión Pública del CEP, de diciembre de 2019, mostró que la confianza de las personas en las instituciones nuevamente registraba mínimos históricos. Entre los peor evaluados figuraban el Gobierno y el Congreso. El primero con sólo un 5% -en brusca caída desde el 25% alcanzado en la medición anterior, de junio de 2019- y el segundo, con sólo un 3%.

La encuesta Bicentenario 2019, de la Pontificia Universidad Católica, arribó a conclusiones semejantes, con un 8% de confianza en el Gobierno y un 3% en el Congreso. En la misma línea, el Estudio Mundial de Valores, de 2018, reveló que las instituciones tradicionalmente mejor evaluadas, como Carabineros o la Iglesia Católica, también han visto desplomarse su credibilidad y, respecto a la confianza interpersonal, mostró que sólo un 14% de los chilenos confía en la mayoría de las personas.

A la luz de estos antecedentes, el Consejo de Alta Dirección Pública, al igual como lo señalaran los diversos invitados expertos que participaron de las sesiones a las que convocó este Consejo, considera que la crisis de legitimidad y confianza en las instituciones se encuentra, entre otros aspectos, en el origen del mandato entregado por la reforma constitucional para reducir la dieta parlamentaria y las remuneraciones de otras autoridades.

(iii) Respecto de la historia reciente de las reformas al Estado, el legislador en los últimos treinta años fue progresivamente incrementando las remuneraciones de las autoridades públicas, con el propósito de responder a las funciones críticas que desempeñen, a que no fuera necesario complementos remuneratorios y a las reglas de probidad más exigentes que se fueran estableciendo.

Particularmente, este Consejo destaca cuatro hitos en las reformas del Estado recientes. El primero, es la dictación de la ley N°19.185, que reajusta remuneraciones del sector público, concede aguinaldo de navidad y dicta otras normas de carácter pecuniario, de 12 de diciembre de 1992, que elevó el monto de la Asignación Profesional y reemplazó las asignaciones del D.L. N° 2.411, de 1978 y del D.L N° 3.551, de 1981, por una Asignación Sustitutiva. El objetivo de la ley, que contó con el decidido apoyo de la ANEF, fue nivelar las condiciones de funcionamiento del sector público, mediante la corrección de distorsiones en la Escala Única de Sueldos, provocadas por diversas asignaciones que fueron sustituidas, dando lugar a que la remuneración quedara compuesta por el sueldo base y las dos asignaciones antes mencionadas.

Un segundo hito tuvo lugar en 1998, con la dictación de la ley N° 19.553, que formó parte de una robusta agenda de reformas dirigidas a impulsar la modernización de la gestión pública, contempladas en el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión del Estado, “que definía objetivos para generar cambios al interior del Estado en materias de mejoramiento de la atención a la ciudadanía, transparencia, probidad y orientación a resultados.” La nueva norma instauró la Asignación de Modernización, destinada a incentivar la modernización de los servicios públicos, en base a objetivos y metas de gestión y de la vinculación entre remuneración y desempeño individual. La ley, además, definió los componentes de la asignación y de otros beneficios, tales como indemnizaciones por retiro, bonificación adicional al bono de escolaridad, aporte a los servicios de bienestar y planes de mejoramiento, entre otros y creó los Planes de Modernización de la Gestión y los Convenios de Desempeño Colectivo.

El tercer hito fue la dictación de la ley N° 19.863, sobre remuneraciones de autoridades de gobierno, cargos críticos de la Administración Pública y gastos reservados, de 6 de febrero de 2003, que creó las asignaciones de Dirección Superior y de Funciones Críticas. Fue una de las consecuencias de la crisis política institucional que generó el caso MOP Gate. En consonancia con lo señalado, el Mensaje del proyecto enviado al Congreso por el Presidente Ricardo Lagos, declaraba que se buscaba “producir un sistema remuneratorio más propio de las responsabilidades de las autoridades públicas y crear un mecanismo que asegure que las autoridades y los directivos tendrán las retribuciones salariales acordes a su desempeño y responsabilidad, en un marco de transparencia y con los incentivos adecuados para fomentar un desempeño directivo de excelencia que signifique un mejoramiento continuo de la calidad de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía.” La Asignación de Dirección Superior permitió elevar las remuneraciones asociadas a los cargos de Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y jefes superiores de servicio y directivos superiores de exclusiva confianza, de las entidades afectas a la Escala Única de Sueldos, quienes quedaron sujetos a dedicación exclusiva. En la actualidad, es la mayor asignación y representa más de la mitad de la renta bruta de Ministros y Subsecretarios. Por su parte, la Asignación por el Desempeño de Funciones Críticas, también cumplía el propósito de transparentar remuneraciones y asegurar la adecuada retribución respecto de funcionarios de planta y contrata de las plantas de directivos, profesionales y fiscalizadores sujetos a la Escala Única de Sueldos. La ley además circunscribió los gastos reservados al financiamiento de gastos relativos a orden público y seguridad nacional, que por su naturaleza deban ser

reservados o secretos; impuso mayores obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas.

El cuarto hito destacado por este Consejo es la dictación de la ley N°19.882, del Nuevo Trato Laboral, de 23 de junio de 2003. Su iniciativa también fue parte de la reacción que generaron varios casos de corrupción y financiamiento irregular que dieron lugar al “Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”, de enero de 2003, suscritos entre el gobierno y la oposición de la época y que consideraba 49 iniciativas entre las cuales se encontraba la profesionalización del servicio público y el fortalecimiento y la profesionalización de la gerencia pública. En ese marco, la ley introdujo diversas normas en materia de gestión de personas en el Estado, incluyó normas sobre carrera funcionaria y sistema de metas y creó la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública. Además, perfeccionó la Asignación de Modernización, incrementando el componente base e institucional y sustituyendo el Incremento por Desempeño Individual por un Incremento al Desempeño Colectivo, con el fin de facilitar la evaluación y propiciar el trabajo colaborativo de los equipos. Cabe señalar que la Asignación de Modernización, se incrementó desde un promedio de 11% a 19% en tres años, un 4% del incremento correspondió al componente base y el 4% restante a sus componentes variables.

Como se observa, de manera consistente desde inicios de la década del 90, el legislador ha ido incrementando las remuneraciones del sector público, tanto de los funcionarios como de las autoridades, bajo el argumento de profesionalizar la gestión del Estado y dotarlo de las capacidades necesarias para entregar mejores servicios a la ciudadanía bajo el fiel cumplimiento de la normativa de probidad Administrativa y los principios de eficiencia y eficacia de la función pública.

Finalmente, cabe señalar que la OCDE ha recomendado que cualquier proceso de ajuste de las compensaciones de las autoridades debe evitar pérdida de conocimiento institucional y una disminución en la productividad de las instituciones públicas de los organismos del Estado. Asimismo, ha hecho presente que se debe conservar una adecuada competitividad en el reconocimiento de quienes detentan cargos, respecto al mercado laboral característico de cada país.

20.- El Consejo de Alta Dirección Pública, en atención al breve plazo disponible para cumplir el mandato constitucional y el delicado contenido del mismo, mediante acuerdo N° 7180, adoptado en sesión ordinaria de 12 de mayo de 2020, acordó realizar un proceso planificado, abierto y transparente, que incluyó la celebración de audiencias con expertos del mundo académico y centros de estudio, representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general, con el fin de recopilar la mejor evidencia disponible y conocer de una manera amplia los criterios que este cuerpo colegiado debía considerar para cumplir su mandato constitucional y sobre los alcances e impactos de la decisión que debe adoptar.

Para difundir toda la información pertinente relativa a este inédito proceso abierto y transparente, el Consejo creó especialmente el sitio web <https://remuneraciones.cadp.cl>, en el cual se publicó el mandato constitucional; los videos de las diez (10) sesiones con participación de invitados, ciudadanos y sus respectivas presentaciones; los informes remitidos por otras instituciones del Estado a solicitud del Consejo; las actas de las sesiones, y las resoluciones y el informe que las acompaña.

El Consejo celebró diecisiete (17) sesiones, los días 6, 7, 12, 14, 19, 22, 26, 28 y 29 de mayo y 2, 4, 5, 16, 18, 23, 24, y 25 de junio, las siete (7) primeras fueron de carácter preparatorio y, del total de sesiones, se destinaron diez (10) a recibir invitados. Participaron como invitados las siguientes personas: los especialistas en materias de institucionalidad pública, señores Alfredo Joignant, Tomás Jordán, Sebastián Soto y Enrique Rajevic; los economistas señores René Cortázar y Rodrigo Valdés; los expertos en Gobierno y Políticas Públicas señora Verónica Pinilla y señores Diego Pardow, Eugenio Guzmán y Nicolás Grau; los ex Consejeros de Alta Dirección Pública, señora Beatriz Corbo y señores Rodrigo Egaña, Mario Weissbluth y Carlos Williamson; los académicos señores Ignacio Irrarrázaval, Pablo González, Dante Pesce y Egon Montecinos; los representantes de organismos internacionales señora Marcela Ríos, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y señor Mariano Lafuente, del Banco Interamericano de Desarrollo; el Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, señor José Pérez, el abogado experto en políticas públicas, señor Lucas Sierra y los expertos en gestión pública y modernización del Estado, señores Salvador Valdés y Enrique Paris.

Cabe señalar que este cuerpo colegiado convocó a una sesión abierta a la participación ciudadana, en la cual se hicieron presentes las siguientes personas: las señoras Claudia Silva y María Angélica Jiménez y los señores Eduardo Silva, Joaquín Rojas, Rubén Verdugo, Sebastián Abud, Alejandro Díaz, Mauricio Núñez y Marcelo Buendía. Además, el Consejo recibió los aportes que hicieron llegar los señores Juan Carlos Hernández, Rafael Hernández y Daniel Zamorano.

Habiendo escuchado al amplio grupo de expertos señalado y a ciudadanos, este Consejo constata que aun cuando los principios que originan la reforma y el impacto y alcance de la decisión que tome este Consejo son compartidos por la amplia mayoría de los invitados, no se observa consenso alguno respecto de las recomendaciones de porcentajes de rebaja para las autoridades señaladas. Los rangos mencionados en las sesiones con los expertos, con diversas argumentaciones, oscila entre un 1% de rebaja a un 70% de rebaja, tal como consta en los registros públicos de las sesiones citadas. Esto grafica la complejidad de la tarea encomendada.

21.- El Consejo deja constancia que para cumplir su función, requirió información a distintos órganos de la Administración, entre ellos a la Contraloría General de la República, el Banco Central, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Estadísticas, la Cámara de Diputados y el Senado, de la República y a la Biblioteca del Congreso Nacional.

22.- Por otra parte, los análisis realizados por el Consejo de la Alta Dirección Pública, sugieren que la rebaja que mandata la reforma constitucional se oriente hacia un porcentaje que concilie todos los criterios anteriores.

23.- Para el caso de los Ministros de Estado, Diputados y Senadores, toda comparación con referentes nacionales resulta de la mayor complejidad pues no existen otros cargos similares ni en el aparato público ni el sector privado. No obstante lo anterior, en un régimen permanente, se debe evitar que las remuneraciones de estas autoridades sean significativamente menores a las de otras autoridades que quedaron fuera de la presente reforma constitucional, tanto del Poder Judicial como de órganos autónomos, por ejemplo.

24.- Conforme al estudio que desarrolló este Consejo, la remuneración de los cargos de Ministro de Estado, Diputados y Senadores, ha sido analizada en función del análisis de política comparada, la responsabilidad del cargo, la independencia para cumplir sus funciones y

atribuciones, la Escala Única de Sueldos y la realidad económica del país, la crisis de confianza en las instituciones, la historia de las reformas del Estado vinculadas a incrementos remuneracionales y la evolución a través del tiempo de la dieta parlamentara y las remuneraciones de Ministros de Estado y su relación con los ingresos de los ocupados en Chile, todo en el marco de garantizar una retribución adecuada para los mismos.

25.- Por otra parte, la fijación y rebaja que haga este Consejo no es definitiva. Durará hasta que la Comisión externa, que la disposición permanente de la Constitución establece para la fijación definitiva, fije por primera vez las dietas y remuneraciones permanentes, 18 meses antes del término del periodo presidencial, plazo que, en lo inmediato, se cumple el 11 de septiembre de 2020.

26.- Los Diputados y Senadores deben percibir, de acuerdo a lo dispuesto por el nuevo artículo 62, incorporado por la reforma de la ley N° 21.233, “como única renta una remuneración equivalente a la de un Ministro de Estado”. Lo anterior significa que lo que se determine para los Ministros, se establece, también, para los Parlamentarios. No obstante, el artículo 62 no se refiere ni aborda, como tampoco lo hace la reforma, a las asignaciones que los Parlamentarios reciban para cumplir sus tareas y que son distintas a sus remuneraciones. Estas asignaciones - que ascienden, durante 2020, a \$ 20.407.689 para Senadores y \$ 11.242.954 para Diputados-, no fueron parte de la reforma constitucional y, por lo tanto, este Consejo carece de competencia respecto de ellas. Conforme a la Ley Orgánica del Congreso Nacional, éste tiene autonomía para tal efecto, sin perjuicio de lo que pueda señalar la Ley de Presupuestos u otras leyes especiales.

27.- Conforme al artículo 94 de la ley N°18.834, las remuneraciones se pagan “por mensualidades iguales y vencidas. Ello obliga a este Consejo a dictar una norma transitoria, que disponga que la presente fijación y rebaja entrará en vigencia el mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial.

28.- Aun cuando se dé un total cumplimiento al mandato constitucional de rebajar remuneraciones, ninguna decisión que adopte el Consejo de Alta Dirección Pública, será suficiente para resolver la crisis de confianza y legitimidad que afecta a las instituciones y que aquello requiere un análisis de política pública amplio, multidimensional y sistémico, que excede con creces el mandato transitorio entregado a esta institución.

29.- En mérito de todo lo anterior, el Consejo acuerda por mayoría de votos (cuatro votos a uno), reducir las remuneraciones de Ministros de Estado, Diputados y Senadores en un 25% de la última remuneración percibida, conforme a la determinación definida en Oficio N° 10.344 de 2020 de Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de lo señalado, se ha tenido específicamente en cuenta lo siguiente:

- (i) En primer lugar, que Parlamentarios o Ministros de Estado -dejando fuera al Presidente de la República-, ejercen los cargos de mayor significación política de nuestro sistema, en el sentido de que participan en la definición de la conducción del país. Sin embargo, no es posible separar ni diferenciar la rebaja de remuneraciones de los Parlamentarios y de los Ministros de Estado, ya que, conforme al inciso 1° de la disposición trigésimo octava transitoria de la Constitución, la fijación de remuneraciones y su reducción debe hacerse “en los términos que dispone el artículo 62”. Norma que establece que los Parlamentarios tienen como única renta “una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado”.

Con todo, la nueva dieta parlamentaria y la remuneración de Ministros de Estado (\$7.012.390) se aproximan a los valores nominales que recibían dichas autoridades en moneda del año 2010 (\$7.134.102).

La rebaja que se efectúa a la dieta parlamentaria y la remuneración de Ministros de Estado se traduce en que la relación entre sus montos y otros indicadores de la fuerza laboral, se modifica en los siguientes términos: (i) disminuye la distancia con el sueldo mínimo, de 29 a 22 veces; y (ii) se reduce la distancia con el promedio de las remuneraciones de los ocupados, de 16 a 12 veces.

Adicionalmente, al comparar internacionalmente las dietas brutas nominales de los Diputados, Chile pasaría de ocupar el actual segundo lugar de la OCDE con US\$13.638 mensuales (Estados Unidos), a un nuevo séptimo lugar, con US\$10.229, justo por debajo de Israel. A Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA 17.517), pasaría del primer al tercer lugar y en Latinoamérica ahora Colombia tendría los parlamentarios mejor remunerados.

Al mismo tiempo, la nueva remuneración de los Ministros de Estado se ubica por debajo del promedio de los países de la OCDE (US\$10.229 en Chile vs el nuevo promedio de US\$12.966 en la OCDE) y a US\$ PPA pasa del segundo lugar (después de Suiza) al noveno lugar, por debajo de Austria.

(ii) En segundo lugar, el Consejo considera que el porcentaje de rebaja de la remuneración percibida que se establece, es importante y, al mismo tiempo, permite asegurar “una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo y “garantizar la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones”. El porcentaje determinado no pone en peligro lo anterior.

(iii) En tercer lugar, la rebaja mandatada por la Constitución, es transitoria. Las rentas definitivas, por un periodo de cuatro años, serán fijadas por la Comisión externa establecida por el régimen permanente de la ley N° 21.233. Pero esta rebaja se da en un difícil momento económico para muchos compatriotas y para la economía del país. Si bien esta rebaja no forma parte de un plan de austeridad fiscal de corto plazo, no puede dejar de considerar la situación general del país.

(iv) En cuarto lugar, como ya se indicó, en la Escala Única de Sueldos, la remuneración está asociada a jerarquía, puesto que cada grado tiene asignado un sueldo base determinado vinculado a otras variables, sobre el cual se definen las asignaciones. Pero para los cargos definidos en el 38 bis, la jerarquía ha dejado de ser un criterio único a considerar para la determinación de remuneraciones por parte de la Comisión permanente que establece la reforma constitucional. Esto tiene relevancia porque la rebaja de las remuneraciones de los Ministros de Estado, en el porcentaje señalado, puede significar que autoridades de inferior grado terminen percibiendo una remuneración más alta que la de los Ministros, a pesar de la rebaja que este Consejo también dispondrá con esta fecha respecto de ellos. El Consejo ha considerado, hasta donde sea posible, que debe conciliar la jerarquía con las rentas. Pero, dada la especial naturaleza de los cargos de Ministros y Parlamentarios, es necesario tener un grado mayor de flexibilidad en este punto para poder cumplir el encargo de fijar y rebajar las remuneraciones de estas autoridades.

30.- El Consejo deja constancia que, a partir de lo señalado anteriormente y como fruto del estudio realizado para cumplir la tarea encomendada, ha elaborado diversas recomendaciones de política pública destinadas a avanzar hacia una reforma a las remuneraciones en el Estado, compatible con el régimen permanente establecido en la ley N°21.233, las que hará llegar oportunamente al Ejecutivo, al Congreso de la República y a la Comisión permanente cuando ésta se constituya.

Resulta pertinente destacar la propuesta de este Consejo de eliminar la igualdad entre la dieta parlamentaria y la remuneración de los Ministros de Estado –establecida en el artículo 62 de la Constitución Política de la República- debiendo estos últimos, a juicio del Consejo, percibir una remuneración superior a los primeros, tanto por las responsabilidades que por ley le corresponden como por la tendencia imperante en la experiencia internacional comparada. La implementación de esta propuesta observa al menos dos caminos posibles. El primero, consistente con la ley N° 21.233, es derogar el artículo 62 de la Constitución Política de la República, dejando en manos de la nueva Comisión permanente, creada en el artículo 38 bis de la Constitución Política de la República, los montos de la dieta parlamentaria y la remuneración de los Ministros de Estado que esta entidad estime justificados. Un segundo camino es, sin modificar la actual Constitución, la creación por ley, para el caso de los ministros de Estado, de una asignación especial que no constituya remuneración. Esto ocurre hoy, por ejemplo, con la asignación especial contenida en el artículo 12 de la ley N°19.041. Por lo tanto, crear una asignación de esta misma naturaleza jurídica permitiría ajustar a parámetros más razonables la remuneración de los ministros de Estado, corrigiendo la distorsión creada por la obligatoriedad de la rebaja idéntica entre parlamentarios y ministros.

DECISIÓN DE REDUCCIÓN DE ÚLTIMA REMUNERACIÓN PERCIBIDA POR MINISTROS DE ESTADO, DIPUTADOS Y SENADORES:

- De conformidad a lo establecido en la disposición trigésimo octava transitoria de la Constitución Política de la República, el Consejo decidió por mayoría de votos (cuatro votos a uno) reducir en un 25%, la última remuneración o dieta según corresponda, percibida por los Ministros de Estado, Diputados y Senadores.

7. DELIBERACIÓN DEL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA FIJAR EN FORMA TRANSITORIA LAS REMUNERACIONES DE OTRAS AUTORIDADES INDICADAS EN EL INCISO SEGUNDO DE LA DISPOSICIÓN TRIGÉSIMO OCTAVA TRANSITORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

1.- Mediante la reforma constitucional aprobada por medio de la ley N° 21.233, publicada en el Diario Oficial el 28 de mayo de 2020, se introdujeron cambios en la determinación de las remuneraciones de ciertas autoridades y funcionarios;

2.- El objetivo de la reforma constitucional fue cambiar el régimen de fijación de las remuneraciones y dietas del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los Senadores y Diputados, de los Gobernadores Regionales, los Subsecretarios, Delegados Presidenciales Regionales, Delegados Presidenciales Provinciales, de los funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República y de los contratados sobre la base de honorarios que asesoran directamente a las autoridades gubernativas indicadas;

3.- La reforma establece un régimen permanente y uno transitorio, cuyas diferencias son las siguientes: el régimen permanente sólo permite fijar remuneraciones a dichas autoridades. El régimen transitorio, en cambio, dispone fijar y rebajar remuneraciones. Enseguida, el régimen permanente encarga la fijación de las remuneraciones a una Comisión, cuyos miembros son designados por el Presidente de la República, con el acuerdo de los dos tercios de los Senadores en ejercicio y siempre que reúnan las calidades de: ex Ministro de Hacienda, ex Consejero del Banco Central, ex Contralor o Subcontralor, ex Presidente de una de las ramas que integra el Congreso y ex Director Nacional del Servicio Civil. Por su parte, el régimen transitorio encarga al Consejo de la Alta Dirección Pública llevar a cabo la respectiva fijación y rebaja.

Asimismo, ambos regímenes se diferencian porque, en el permanente, la fijación dura cuatro años y debe estar establecida, al menos, dieciocho meses antes del término del periodo presidencial. El régimen transitorio, en cambio, estipula que el Consejo de la Alta Dirección Pública fijará esa remuneración y establecerá su rebaja, por una sola vez, hasta que se adopte el acuerdo por la Comisión externa del régimen permanente.

También es una diferencia el hecho de que el régimen permanente establezca sólo un criterio para la Comisión externa: establecer una remuneración que garantice una retribución adecuada a las responsabilidades del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones. Por su parte, el régimen transitorio mantiene ese criterio, pero establece algunos otros: “tener en cuenta la Escala Única de Sueldos de la Administración del Estado”, tener “en especial consideración la realidad económica del país” y “el análisis de política comparada”.

Otra diferencia es que, en el régimen permanente, la fijación se puede realizar por uno o más acuerdos separados. La reforma habla de “los acuerdos”. En el régimen transitorio, por su parte, hay dos etapas. De un lado, en los primeros treinta días siguientes a la publicación de la reforma constitucional, el Consejo de la Alta Dirección Pública debe fijar y, por tanto, rebajar la renta de los Ministros de Estado y de los Diputados y Senadores. Del otro, dentro de los noventa días siguientes, debe hacerlo con las demás autoridades sometidas al nuevo sistema, incluyendo a los Intendentes y Gobernadores. Si bien la fijación la puede hacer en forma separada, lo tiene que hacer “por una sola vez”.

Finalmente se distinguen por el marco jurídico. El régimen permanente tiene como marco la reforma constitucional y una ley orgánica constitucional que debe regular el “funcionamiento, organización, funciones y atribuciones” de la Comisión externa. En cambio, el régimen transitorio tiene como marco de referencia sólo la Constitución. Implícitamente, sin embargo, al ser el Consejo de la Alta Dirección Pública un órgano de la Administración del Estado, tiene también como marco referencial todo el resto del ordenamiento jurídico que sea compatible con dicha reforma;

4.- Dicho nuevo sistema de fijación de rentas altera el régimen que existía hasta la actualidad. En efecto, por una parte, en este los diputados y senadores perciben “como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan”. Por la otra, el resto de las autoridades sometidas al nuevo sistema se rigen por la Escala Única de Sueldos. Como se sabe, ésta establece una remuneración compuesta de dos variables: un sueldo base, que corresponde al grado jerárquico que ocupa la autoridad, y asignaciones legales.

El cambio que introduce la reforma es que a todas estas autoridades de la Administración ya no se les fijará su remuneración por ley, sino por un acuerdo de este organismo externo, en el régimen permanente de la ley N° 21.233, y por el Consejo de la Alta Dirección Pública en el régimen transitorio. De ahí que la reforma modifique las materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente, sacando de lo que es propio de ley “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones” de estas. Mientras, los diputados y senadores, en el nuevo artículo 62, “percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un ministro de Estado”;

5.- Entonces, en el régimen transitorio, es el Consejo de la Alta Dirección Pública el que debe fijar y rebajar las remuneraciones. Este es un mandato que establece directamente una norma constitucional, sin que el Consejo pueda resistirse a su cumplimiento, o considerar que excede sus funciones habituales establecidas por el legislador;

6.- No obstante lo anterior, el Consejo considera que el mandato se aleja del propósito y funciones orgánicas contenidas en el Título VI, de la ley N° 19.882, de 2003, el cual posiciona al Consejo de Alta Dirección Pública como una entidad a cargo de la correcta implementación del Sistema de Alta Dirección Pública, cuyo rol ha sido profesionalizar la dirección pública de órganos, servicios públicos o unidades organizativas de éstos cuyas funciones son predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad.

7.- Es necesario subrayar, que el régimen que se establece es excepcional respecto de todo el aparato público. Este seguirá rigiéndose por las reglas del artículo 65, inciso 4º, de la Constitución Política de la República. Esto es, que “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones”, es materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

8.- Lo anterior determina, a juicio de este Consejo, que sólo las autoridades expresamente señaladas por la reforma constitucional, quedan sometidos a este régimen transitorio. Ello se funda en que se trata de una regla que hace excepción al sistema general y en que se trata de una normativa habilitante de tipo transitorio en que, por una sola vez, el Consejo puede ejercer esta facultad;

9.- El mandato que se otorga al Consejo de Alta Dirección Pública es doble. Por una parte, debe fijar, por una sola vez, las remuneraciones. Por la otra, debe reducir de la última

remuneración percibida, el porcentaje que su estudio justifique. Ambos mandatos son imperativos. La disposición constitucional señala que el Consejo “fijará” y “reducirá”;

10.- Sin embargo, la rebaja que manda realizar la disposición trigésimo octava es “la última remuneración percibida”, la que ha sido informada respecto de estas autoridades por Contraloría General de la República mediante el Oficio N° 10.334 de 25 de junio de 2020. Por lo señalado, la “fijación” ha sido establecida en la propia reforma constitucional.

11.- Por lo mismo, si bien ambos mandatos están diferenciados en la disposición trigésimo octava transitoria, el primero, establecido en el inciso primero y el segundo, en el inciso tercero, pueden perfectamente ejercerse simultáneamente. Sería absurdo fijar la remuneración y luego, en otro acto, rebajarla. El principio de eficiencia y eficacia obliga a actuar en ese sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 11° de la ley N°18.575.

12.- Por otra parte, la disposición trigésimo octava transitoria separa a las autoridades en dos grupos, como ya se indicó. En el primero, se encuentran los Ministros de Estado, los Diputados y los Senadores. En el segundo grupo, al que nos referimos en esta sección, quedan comprendidas las autoridades señaladas en el inciso segundo. Estas son, de acuerdo a dicha disposición transitoria, “las demás autoridades señaladas en el artículo 38° bis”. Es decir: el Presidente de la República, los funcionarios de exclusiva confianza del Jefe Estado que señalan los numerales 7 y 10 del artículo 32 de la Constitución y de los contratados sobre la base de honorarios que asesoren directamente a las autoridades gubernativas ya indicadas. Asimismo, la disposición transitoria incluye a los Intendentes y a los Gobernadores.

13.- Como se observa, en dicho listado hay dos tipos de personas sujetas a fijación y rebaja. Por una parte, hay personas a quienes se les individualiza por cargo. En esta situación queda el Presidente de la República, los Intendentes y los Gobernadores. Por la otra, hay una denominación abierta;

14.- La denominación abierta abarca dos categorías de sujetos. En primer lugar, los funcionarios de la exclusiva confianza del Jefe de Estado que señalan los números 7° y 10° del artículo 32° citado precedentemente. En el numeral 7° del artículo 32, se enumera, además de los Ministros de Estado, a “los subsecretarios, delegados presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales”. Del otro, el artículo 32 N° 10 incluye a todos los funcionarios que por ley son de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

En segundo lugar, se encuentran “los contratados sobre la base de honorarios que asesoren directamente a las autoridades gubernativas”;

15.- Sin embargo, no todas las autoridades recién enunciadas quedan sujetas a fijación y rebaja de remuneraciones por parte de este Consejo.

En primer lugar, se excluye de estas autoridades sujetas a fijación y rebaja de sus remuneraciones “a los contratados sobre la base de honorarios que asesoran directamente a las autoridades gubernativas ya indicadas”, sin perjuicio del régimen permanente a que se refiere la ley N° 21.233.

Existen las siguientes razones para dicha exclusión. En primer lugar, cuando la disposición trigésimo octava se remite al artículo 38 bis para definir a quienes se les debe rebajar renta, habla de “las demás autoridades”. Ello impide considerar a las personas contratadas a honorarios en esta situación. Éstas no son autoridades; no se encuentran legalmente investidos

de una determinada jerarquía y representación en la estructura de los organismos de la Administración de Estado, en razón de la cual adoptan decisiones relevantes establecidas en la ley. Tampoco ejercen el control jerárquico respecto de funcionarios de su dependencia. Así lo ha señalado la jurisprudencia administrativa contemplada en los dictámenes N° 9.503 de 2009 y N° 28.852 de 1985, entre otros, de Contraloría General de la República. El personal a honorario es el típico personal que no es de línea, sino que es de staff o de asesoría. De ahí que la ley, para que puedan ejercer jefaturas, los tenga que autorizar expresamente.

En segundo lugar, dichas personas contratadas a honorarios son un grupo indeterminado. Para acotar este universo habría que saber quiénes están contratados a honorarios y si asesoran o no directamente a las autoridades gubernativas. Lo anterior implica una labor investigativa y un juicio de mérito que este Consejo no está en condiciones de llevar a cabo, por la forma que se redactan las cláusulas de estos contratos, en que no necesariamente se indica que la persona desempeñará funciones de asesoría directa a las autoridades gubernativas. La única manera en que la norma pudiese ser operativa, es que se individualizara a cada una de estas personas. De lo contrario, dejaría entregado a la autoridad que celebró el contrato, fijar quien está en el ámbito de la rebaja.

En tercer lugar, existen algunas dificultades prácticas. Por una parte, en los contratos a honorarios no hay un monto fijo de remuneración. Esta se pacta para cada contrato. Por lo mismo, no es fácil fijar una rebaja común a todos ellos. Por la otra, estos contratos tienen plazos distintos de duración. Individualizar a los afectados, dejaría afuera a los que se contraten con posterioridad, toda vez que la facultad del Consejo es “por una sola vez”;

16.- Por otra parte, la referencia a las autoridades de exclusiva confianza del Presidente de la República, alude a los jefes de servicio. Sin embargo, respecto de ellos hay que hacer un distingo. Por una parte, están los jefes de servicios sujetos al Sistema de la Alta Dirección Pública. Por la otra, están los jefes de servicio excluidos de este sistema;

17.- Consideramos que, los jefes de servicio, sujetos a la Alta Dirección Pública, deben ser excluidos de este sistema de fijación y rebaja de remuneraciones de la disposición trigésimo octava transitoria, por las siguientes razones.

En primer lugar, conforme a la jurisprudencia administrativa, los cargos de Alta Dirección Pública poseen el carácter de exclusiva confianza sólo para efectos de su remoción, como se ha indicado reiteradamente por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, por medio, entre otros, de sus dictámenes N° 33.235, de 27 de diciembre de 2019; 28.241, de 30 de octubre de 2019; 4.450, de 12 de febrero de 2019; 24.231, de 28 de septiembre de 2018, y 12.520 de 01 de marzo de 2011. Por lo señalado, no son de la exclusiva confianza de la autoridad para su nombramiento.

En segundo lugar, la sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 03 de junio de 2003, que se pronunció sobre el Proyecto de ley que Regula la Nueva Política de Personal de los Funcionarios Públicos, indicó en el considerando número 19 de dicho fallo que, en suma, “los funcionarios de la Alta Dirección Pública han dejado de ser, en su esencia, cargos de la exclusiva confianza del Jefe del Estado para quedar sujetos a un régimen estatutario propio”.

En tercer lugar, que tanto el texto normativo de la reforma constitucional en referencia, como la historia fidedigna de su establecimiento, han buscado diferenciar entre los cargos de naturaleza “política” –sea de elección popular como de la exclusiva confianza política de la autoridad-, de aquellos cuya naturaleza atiende a elementos técnicos o profesionales, como lo son aquellos

regidos por el Título VI, de la ley N°19.882, de Alta Dirección Pública y los de carrera propiamente tal, regidos por el Estatuto Administrativo y otras normas especiales.

Finalmente, cabe considerar que lo anterior se corrobora en lo dictaminado por Contraloría General de la República a través del Oficio N°10.344, de fecha 25 de junio del presente, donde se da respuesta a la información solicitada por este Consejo y donde se excluyen expresamente los cargos de Alta Dirección Pública de la presente reforma constitucional

18.- No obstante ello, y tal como lo indica la Contraloría en el oficio señalado, de conformidad al artículo trigésimo sexto bis de la ley N° 19.882, el Presidente puede eximir del mecanismo de selección de los Altos Directivos Públicos, hasta doce cargos de jefes de servicio que se encuentran afectos al Sistema de Alta Dirección Pública.

En la actualidad, existen seis de estos cargos sometidos a esta facultad especial.

Consideramos que estos cargos deben estar sujetos al sistema de fijación y rebaja remuneratoria, porque son de exclusiva confianza también respecto de su nombramiento al momento de ser designados conforme a facultad dispuesta en el artículo trigésimo sexto bis de la ley N°19.882.

No obstante, si en el periodo de transición se produce una vacancia de alguno de éstos cargos y su provisión se efectúa conforme al Sistema de la Alta Dirección Pública, esa plaza no quedará sujeta a esta rebaja dado que volvería a su estatuto jurídico original, contemplado en el Título VI de la ley N°19.882;

19.- Conforme a lo señalado precedentemente, Contraloría General de la República, a petición de este Consejo, nos ha hecho llegar el listado de cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República en condiciones de ser sometidos a fijación y rebaja de remuneraciones;

20.- La disposición trigésimo octava transitoria no señala ninguna otra autoridad que pueda ser afectada por este mandato de fijación y rebaja remuneratoria. Lo anterior, es relevante por lo siguiente. Por de pronto, se trata de una regla que hace excepción al sistema general. Por lo mismo, es de interpretación restrictiva. De ahí que ninguna autoridad pueda incorporarse por una interpretación extensiva, o por un efecto indirecto en esta fijación y rebaja.

Enseguida, se trata de una normativa habilitante de tipo transitorio, en que por una sólo vez el Consejo puede ejercer esta facultad.

Además, hay que considerar que la remuneración para los funcionarios es un derecho, pues constituye una contraprestación a su trabajo conforme al artículo 93 del Estatuto Administrativo, hoy contenido en el DFL N°29 de 2004 del Ministerio de Hacienda, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.834. También, no se puede deducir de la remuneración de los funcionarios, sino aquello que expresamente el ordenamiento jurídico indica conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la misma norma legal citada.

Por lo mismo, este Consejo no está habilitado para incluir a otras autoridades o funcionarios públicos. Éstas se siguen rigiendo por sus respectivos marcos jurídicos;

21.- La reforma constitucional es expresa en establecer parámetros o consideraciones que debe tener en cuenta el Consejo para fijar en forma transitoria la reducción de remuneraciones

que su estudio justifique. Estas consideraciones son: La Escala Única de Sueldos de la Administración del Estado, la realidad económica del país y el análisis de política comparada. Al mismo tiempo, son aplicables los requisitos señalados para la Comisión permanente, es decir, que la remuneración fijada garantice una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones;

22.- El primer criterio que establece la disposición trigésimo octava transitoria para la rebaja de la remuneración, es tener en cuenta la Escala Única de Sueldos de la Administración (E.U.S.).

23.- Un análisis riguroso exige revisar los fundamentos, historia y estructura de la E.U.S, creada en el D.L. N°249, de 1974, del Ministerio de Hacienda. Examinaremos para estos efectos los principios de (i) jerarquía y responsabilidad, y (ii) los valores remuneracionales asignados a la estructura de grados:

Respecto del principio de jerarquía y responsabilidad, la Escala Única de Sueldos resulta un parámetro útil para la tarea encomendada a este Consejo. Al respecto, es importante recalcar el sentido originario de la E.U.S, el cual fue evitar las distorsiones de gran magnitud que existían entre las distintas entidades del sector público en el pago rentas muy diferentes para un mismo servicio, en ausencia de criterios de jerarquía y responsabilidad.

Para el caso de los servicios afectos a ella, conforme a las características del cargo, se establece qué remuneraciones le corresponden, según la planta a la que pertenece el cargo -la que puede ser de directivos, profesionales, técnicos o administrativos y auxiliares- para, enseguida, según el grado asignado al cargo, proceder al cálculo de la remuneración respectiva. La E.U.S. considera 36 grados: desde el grado A hasta el grado 31. El grado A, corresponde al Presidente de la República; el grado B, a los Ministros de Estado; el grado C, a Subsecretarios; el 1-A a Intendentes, y así sucesivamente, conforme con las definiciones establecidas en cada una de las plantas de los servicios. A este efecto, la escala se estructura ordenadamente, donde los subordinados no perciben remuneraciones más elevadas que sus respectivas jefaturas. Este principio es considerado como variable al momento de determinar el porcentaje de rebaja de cada remuneración.

Habiendo dicho lo anterior, sin embargo, respecto de los valores remuneracionales asignados a cada grado, la E.U.S. se encuentra superada por la legislación posterior a su creación. Para constituir la remuneración, al sueldo debe sumarse cualquier otro estipendio que el empleado o funcionario tenga derecho a percibir en razón de su empleo o función, como las asignaciones adicionales, establecidas por ley. Entre los años 1974 a 2003, se crearon al menos catorce (14) asignaciones que incrementaron de manera significativa las remuneraciones base señaladas por E.U.S., entre ellas: Asignación Profesional (D.L. N°479, de 1974, complementado por la ley N°19.185); Gastos de Representación (D.L. N°773, de 1974); Asignación de Responsabilidad Superior (D.L. N°1.770, de 1977); Asignación especial (D.L. N°2.411, de 1978); Incremento Previsional (D.L. N°3.501, de 1980); Asignación especial (D.L. N°3.551, de 1980); Bonificación Compensatoria de Salud (Ley N°18.566, de 1986); Bonificación Compensatoria de Salud (Ley N°18.675, de 1987); Asignación Única Tributable (Ley N°18.717, de 1988); Asignación Sustitutiva (Ley N°19.185, de 1992); Asignación de modernización (Ley N°19.553, de 1998); Asignación de Dirección Superior (Ley N°19.863, de 2003); Asignación de Alta Dirección Pública (Ley N°19.882, de 2003), y Asignación por desempeño de funciones críticas (Ley N°19.882, de 2003).

Finalmente, cabe señalar que -también con posterioridad al establecimiento de la E.U.S.- se han creado remuneraciones adicionales que benefician a instituciones o conjunto de

instituciones determinadas, tales como la correspondiente a los servicios del Ministerio de Hacienda como beneficiarios de la asignación contemplada en el artículo 12º de la ley N°19.041, asociado a la recaudación tributaria anual; a los servicios de Salud, como beneficiarios de la asignación de estímulo por experiencia y desempeño funcionario y asignación de estímulo a la función directiva; la del Instituto de Salud Pública, como beneficiario de una asignación por dedicación exclusiva para algunos cargos; la del Servicio de Registro Civil e Identificación, como beneficiario de la asignación por satisfacción al usuario; la de la Tesorería General de la República, como beneficiaria del bono de cobranza y asignación por dedicación exclusiva; a Gendarmería de Chile, como beneficiaria de la asignación por turno y asignación de nivelación penitenciaria; la de la Dirección de Presupuestos, beneficiaria de la asignación especial, homóloga a la asignación de fiscalización de los servicios fiscalizadores; la del Servicio Agrícola y Ganadero, beneficiario de la asignación fito y zoonosanitaria, y la de los servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores, beneficiarios de la asignación especial de estímulo.

En conclusión, como ya se indicó, en la Escala Única de Sueldos, la remuneración está vinculada a jerarquía, puesto que cada grado tiene asociado un sueldo base determinado, al que se suman otras asignaciones. Pero, para los cargos que se incorporan a este nuevo sistema, la jerarquía ya no es un criterio único. Por otra parte, la E.U.S. resulta improcedente para establecer valores remuneracionales en tanto, a poco tiempo de establecida, sucesivas y múltiples reformas legales incorporaron asignaciones que incrementaron significativamente los sueldos base fijados en ella.

24.- El segundo criterio establecido por la reforma constitucional es la realidad económica del país.

En materia de crecimiento, desde una perspectiva de mediano plazo, se puede observar que en promedio el crecimiento de nuestra economía ha mostrado desde el año 2014 signos de debilitamiento. Luego de las protestas sociales de octubre del 2019 las proyecciones de crecimiento entregadas por el Banco Central de Chile se han venido ajustando a la baja. Así, mientras que en el Informe de Política Monetaria (IPOM) publicado en septiembre pasado las proyecciones de crecimiento para el año 2019 eran entre un 2,25% y un 2,75% y para el 2020 entre un 2,75% y un 3,75%, el crecimiento del año pasado fue de sólo un 1%, mientras que las proyecciones de crecimiento para el 2020 entregadas en enero descendieron a un rango entre 0,5% y 1,5%. A dichas proyecciones se suman ahora los efectos que han traído consigo las medidas de contención a la propagación de la pandemia del COVID-19 y que, de acuerdo al último IPOM de junio de 2020, se traducirán en una contracción de nuestra economía entre el -5,5% y -7,5%. Para los años 2021 y 2022, el Banco Central estima que la economía se irá recuperando paulatinamente, registrando crecimientos entre el 4,75% y 6,25% y 3% y 4%, respectivamente.

Por otra parte, la inflación bajó hasta el 2,8% anual, en mayo de 2020 y en el escenario central, seguirá bajando hasta valores cercanos al 2% para el cierre de este año, proyectándose en torno al 3% anual para el segundo trimestre del 2022. A su vez, el organismo autónomo indica que se ha observado un aumento significativo en el desempleo y reducción de los ingresos.

En materia de pobreza y desigualdad, según las últimas cifras oficiales disponibles, la encuesta CASEN (2017) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, analiza la pobreza por ingresos y multidimensional. Respecto de la pobreza de ingresos, entre el 2006 y el 2017 se observa una tendencia sostenida a la baja tanto para pobres extremos como para pobres no extremos, pasando de un 29,1% el año 2006 a un 8,6% el año 2017. Sobre la pobreza multidimensional,

medida desde 2009, ésta también se redujo desde un 27,4% el 2009 a un 20,7% el 2017. Sin embargo, los niveles de desigualdad en Chile siguen siendo elevados, a pesar de una leve disminución observada durante esta década en la medición del coeficiente de Gini, alcanzando un índice de 0,5 durante el año 2017. Se proyecta que para el año 2020 producto de la crisis económica aumenten los niveles de pobreza.

Respecto de la política fiscal, el Gobierno se encuentra implementando una metodología de “presupuesto base cero ajustada” para el presupuesto de la nación del año 2021, la que proyecta una reducción agregada entre el 10% y el 20% del presupuesto destinado a la administración de los servicios públicos. Al respecto, cabe hacer presente, que si bien el fisco enfrenta una severa caída de sus ingresos para este año, el total de las remuneraciones de las autoridades afectadas por esta reforma constitucional, sólo representan un 0,3% del gasto total en personal contemplado en el subtítulo 21 de la ley de presupuesto aprobada por el Congreso en noviembre del año pasado.

25.- El tercer criterio que establece la disposición trigésimo octava transitoria, es que las remuneraciones garanticen una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo y a la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones. Ello determina que la calidad de la democracia exige que aquellas personas que se desempeñan en cargos relacionados al diseño como a la ejecución de las políticas públicas, cuenten con remuneraciones justas y apropiadas a la responsabilidad y complejidad de sus funciones. Además, dichas remuneraciones deben permitirles dedicarse en forma exclusiva a dicha tarea y sin riesgos de captura ni corrupción, lo que por lo demás es la exigibilidad general de nuestra legislación.

Conforme al estudio desarrollado por el Consejo, la remuneración de los cargos de Presidente de la República, Intendentes y Gobernadores hasta el día en que asuman en sus cargos los Gobernadores Regionales, los Subsecretarios, Delegados Presidenciales Regionales, Delegados Presidenciales Provinciales y funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República, ha sido analizada en función de las atribuciones de los mismos, presupuestos y dotaciones relacionadas, requisitos de ingreso, entre otros factores distintivos.

Como consecuencia de dicho análisis, se ha efectuado la siguiente distinción:

Por un lado, encontramos aquellos cargos esenciales para el funcionamiento del sistema democrático, fundamentales para la ejecución del gobierno y la definición de las políticas públicas encabezados por el Jefe de Estado y que también incluye los Subsecretarios, Intendentes o Gobernadores Regionales, Delegados Presidenciales Regionales, Delegados Presidenciales Provinciales y Secretarios Regionales Ministeriales.

Por otra parte, encontramos a cargos cuya naturaleza es mayormente ejecutiva y que componen gran parte del universo de aquellos que la Constitución Política de la República y las leyes han denominado como de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Respecto de ellos, cabe señalar que son, fundamentalmente, gerentes públicos, con alto costo de oportunidad y cuyos referentes remuneracionales pueden y deben encontrarse también en el mercado.

En su estudio, las funciones orgánicas de todos los cargos fueron detenidamente visualizadas y analizadas por este Consejo, además de los presupuestos que administran, sus requisitos de acceso y responsabilidades, entre otras características relevantes.

26.- El último criterio de la disposición trigésimo octava transitoria es la política comparada. En este sentido, se analizó las renta de altas autoridades y directivos como Jefe de Estado, Ministros, Senadores, Diputados, Contralor, Subsecretarios, Jueces, Jefes de Servicio, Subdirectores o Jefes de División y Jefes de Departamento en diversos países como Alemania, Australia, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega, Países Bajos y Reino Unido.

La experiencia comparada demuestra, como regla general, que los cargos de jefes de servicios perciben remuneraciones más elevadas que la de los parlamentarios. Así sucede en países como Alemania, Australia, Canadá, España, EEUU, Noruega, Reino Unido, entre otros.

27.- El Consejo ha considerado pertinente incorporar otros elementos para su análisis, a saber: (i) la crisis de confianza en las instituciones, y (ii) los principios que históricamente han guiado las reformas del Estado, en particular aquellas relativas a las modificaciones remuneracionales de autoridades y funcionarios públicos.

Sobre la crisis de confianza en las instituciones, la literatura especializada es consistente en señalar que la confianza en las instituciones es uno de los pilares en torno a los cuales se construye la legitimidad y la sustentabilidad de los sistemas políticos. Es esencial para la cohesión social, la calidad de la democracia y la riqueza de las sociedades y su importancia es gravitante para el éxito de un amplio rango de políticas públicas así como para incentivar la inversión, el consumo y el adecuado desarrollo de la actividad social y económica.

Diversos estudios y encuestas de opinión muestran que hoy enfrentamos una crisis de confianza en las instituciones, no sólo en nuestro país sino que a nivel comparado. En los países de la OCDE, sólo un 43% de la población en promedio confía en sus gobiernos. A nivel latinoamericano, la última encuesta Latinobarómetro (2018), revela que la desconfianza alcanza niveles alarmantes: sólo un 14% considera que se puede confiar en la mayoría de las personas; un 70% no confía en los procesos electorales; un 85% piensa que la corrupción es un fenómeno generalizado y alrededor del 66 % duda del sistema judicial.

En nuestro país, la situación no es más auspiciosa. La última Encuesta Nacional de Opinión Pública del CEP, de diciembre de 2019, mostró que la confianza de las personas en las instituciones nuevamente registraba mínimos históricos. Entre los peor evaluados figuraba el Gobierno con sólo un 5% -en brusca caída desde el 25% alcanzado en la medición anterior, de junio de 2019.

La encuesta Bicentenario 2019, de la Pontificia Universidad Católica, arribó a conclusiones semejantes, con un 8% de confianza en el Gobierno. En la misma línea, el Estudio Mundial de Valores, de 2018, reveló que las instituciones tradicionalmente mejor evaluadas, como Carabineros o la Iglesia Católica, también han visto desplomarse su credibilidad y, respecto a la confianza interpersonal, mostró que sólo un 14% de los chilenos confía en la mayoría de las personas.

A la luz de estos antecedentes, el Consejo de Alta Dirección Pública, al igual como lo señalaran los diversos invitados expertos que participaron de las sesiones a las que convocó este Consejo, considera que la crisis de legitimidad y confianza en las instituciones se encuentra, entre otros aspectos, en el origen del mandato entregado por la reforma constitucional para reducir las remuneraciones de las autoridades indicadas en la misma.

Respecto de la historia reciente de las reformas al Estado, el legislador en los últimos treinta años fue progresivamente incrementando las remuneraciones de las autoridades públicas, con el propósito de responder a las funciones críticas que desempeñen, a que no fuera necesario complementos remuneratorios y a las reglas de probidad más exigentes que se fueran estableciendo.

Particularmente, este Consejo destaca cuatro hitos en las reformas del Estado recientes. El primero, es la dictación de la ley N°19.185, que reajusta remuneraciones del sector público, concede aguinaldo de navidad y dicta otras normas de carácter pecuniario, de 12 de diciembre de 1992, que elevó el monto de la Asignación Profesional y reemplazó las asignaciones del D.L. N° 2.411, de 1978 y del D.L N° 3.551, de 1981, por una Asignación Sustitutiva. El objetivo de la ley, que contó con el decidido apoyo de la ANEF, fue nivelar las condiciones de funcionamiento del sector público, mediante la corrección de distorsiones en la Escala Única de Sueldos, provocadas por diversas asignaciones que fueron sustituidas, dando lugar a que la remuneración quedara compuesta por el sueldo base y las dos asignaciones antes mencionadas.

Un segundo hito tuvo lugar en 1998, con la dictación de la ley N° 19.553, que formó parte de una robusta agenda de reformas dirigidas a impulsar la modernización de la gestión pública, contempladas en el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión del Estado, “que definía objetivos para generar cambios al interior del Estado en materias de mejoramiento de la atención a la ciudadanía, transparencia, probidad y orientación a resultados.” La nueva norma instauró la Asignación de Modernización, destinada a incentivar la modernización de los servicios públicos, en base a objetivos y metas de gestión y de la vinculación entre remuneración y desempeño individual. La ley, además, definió los componentes de la asignación y de otros beneficios, tales como indemnizaciones por retiro, bonificación adicional al bono de escolaridad, aporte a los servicios de bienestar y planes de mejoramiento, entre otros y creó los Planes de Modernización de la Gestión y los Convenios de Desempeño Colectivo.

El tercer hito fue la dictación de la ley N° 19.863, sobre remuneraciones de autoridades de gobierno, cargos críticos de la Administración Pública y gastos reservados, de 6 de febrero de 2003, que creó las asignaciones de Dirección Superior y de Funciones Críticas. Fue una de las consecuencias de la crisis político institucional que generó el caso MOP Gate. En consonancia con lo señalado, el Mensaje del proyecto enviado al Congreso por el Presidente Ricardo Lagos, declaraba que se buscaba “producir un sistema remuneratorio más propio de las responsabilidades de las autoridades públicas y crear un mecanismo que asegure que las autoridades y los directivos tendrán las retribuciones salariales acordes a su desempeño y responsabilidad, en un marco de transparencia y con los incentivos adecuados para fomentar un desempeño directivo de excelencia que signifique un mejoramiento continuo de la calidad de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía.” La Asignación de Dirección Superior permitió elevar las remuneraciones asociadas a los cargos de Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y jefes superiores de servicio y directivos superiores de exclusiva confianza, de las entidades afectas a la Escala Única de Sueldos, quienes quedaron sujetos a dedicación exclusiva. En la actualidad, es la mayor asignación y representa más de la mitad de la renta bruta de Ministros y Subsecretarios. Por su parte, la Asignación por el Desempeño de Funciones Críticas, también cumplía el propósito de transparentar remuneraciones y asegurar la adecuada retribución respecto de funcionarios de planta y contrata de las plantas de directivos, profesionales y fiscalizadores sujetos a la Escala Única de Sueldos. La ley además circunscribió los gastos reservados al financiamiento de gastos relativos a orden público y seguridad nacional, que por su naturaleza deban ser

reservados o secretos; impuso mayores obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas.

El cuarto hito destacado por este Consejo es la dictación de la ley N°19.882, del Nuevo Trato Laboral, de 23 de junio de 2003. Su iniciativa también fue parte de la reacción que generaron varios casos de corrupción y financiamiento irregular que dieron lugar al “Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”, de enero de 2003, suscritos entre el gobierno y la oposición de la época y que consideraba 49 iniciativas entre las cuales se encontraba la profesionalización del servicio público y el fortalecimiento y la profesionalización de la gerencia pública. En ese marco, la ley introdujo diversas normas en materia de gestión de personas en el Estado, incluyó normas sobre carrera funcionaria y sistema de metas y creó la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública. Además, perfeccionó la Asignación de Modernización, incrementando el componente base e institucional y sustituyendo el Incremento por Desempeño Individual por un Incremento al Desempeño Colectivo, con el fin de facilitar la evaluación y propiciar el trabajo colaborativo de los equipos. Cabe señalar que la Asignación de Modernización, se incrementó desde un promedio de 11% a 19% en tres años, un 4% del incremento correspondió al componente base y el 4% restante a sus componentes variables.

Como se observa, de manera consistente desde inicios de la década del 90, el legislador ha ido incrementando las remuneraciones del sector público, tanto de los funcionarios como de las autoridades, bajo el argumento de profesionalizar la gestión del Estado y dotarlo de las capacidades necesarias para entregar mejores servicios a la ciudadanía bajo el fiel cumplimiento de la normativa de probidad Administrativa y los principios de eficiencia y eficacia de la función pública.

Finalmente, cabe señalar que la OCDE ha recomendado que cualquier proceso de ajuste de las compensaciones de las autoridades debe evitar pérdida de conocimiento institucional y una disminución en la productividad de las instituciones públicas de los organismos del Estado. Asimismo, ha hecho presente que se debe conservar una adecuada competitividad en el reconocimiento de quienes detentan cargos, respecto al mercado laboral característico de cada país.

28.- Por otra parte, los análisis realizados por el Consejo de la Alta Dirección Pública, sugieren que la rebaja que mandata la reforma constitucional se oriente en torno a un porcentaje que concilie todos los factores y criterios señalados precedentemente.

29.- A pesar de todo, existen dificultades para ejecutar el mandato. Por una parte, se debe tener en cuenta lo difícil que resulta comparar los cargos a que se refiere el inciso segundo de la disposición trigésimo octava transitoria incorporada por la reforma constitucional, con otros similares o comparables tanto en el sector privado como en el público. Por otra parte, hay cargos únicos que imposibilitan cualquier comparación con el mercado interno del país. No obstante, se debe evitar que las remuneraciones de estas autoridades sean significativamente menores a las de otras autoridades que quedaron fuera de la presente reforma constitucional.

30.- El Consejo de Alta Dirección Pública tiene un plazo de 90 días para fijar las remuneraciones a este grupo de autoridades. Sin embargo, este es un plazo máximo. Por lo mismo, la facultad puede ser ejercida en un tiempo menor.

El Consejo considera que la oportunidad para llevar a cabo esta tarea debe ser lo más pronto posible, en razón de lo siguiente. Desde luego, la vigencia del régimen permanente de fijación

de remuneraciones, debe comenzar a regir, si se dicta la Ley Orgánica correspondiente que rige a la Comisión Externa, dieciocho meses antes del término del actual periodo presidencial. Esa fecha es el 11 de septiembre del presente año. De ahí que, tomarse todo el tiempo que la disposición trigésimo octava le da a este Consejo (90 días), prácticamente se toparía con el nuevo sistema. Enseguida, la fijación de remuneraciones y su correspondiente rebaja, es un solo todo; por lo mismo, debe hacerse en paralelo, pues constituye un sistema, aun cuando la reforma constitucional distinga a las autoridades y de más plazo para dicha determinación respecto de unas autoridades que de otras. Asimismo, existe expectativa en la materia e incertidumbre en las personas que puedan ser afectadas por la medida, lo que puede traer fuga de talento.

Del mismo modo, es necesario que el Consejo cumpla pronto esta tarea, a fin de que pueda retomar su trabajo habitual. Finalmente, no existen más antecedentes que se pudieran considerar para la fijación y rebaja. Los estudios respectivos los tiene que hacer la Comisión permanente. Este Consejo no está en condiciones de contar con más información que la que pueda tener en sesenta días más, dado lo complejo y el tiempo que se requiere para encarar estudios de utilidad en la materia.

31.- El Consejo de Alta Dirección Pública, en atención al plazo disponible para cumplir el mandato constitucional y el delicado contenido del mismo, mediante acuerdo N° 7180, adoptado en sesión ordinaria de 12 de mayo de 2020, acordó realizar un proceso planificado, abierto y transparente, que incluyó la celebración de audiencias con expertos del mundo académico y centros de estudio, representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general, con el fin de recopilar la mejor evidencia disponible y conocer de una manera amplia los criterios que este cuerpo colegiado debía considerar para cumplir su mandato constitucional y sobre los alcances e impactos de la decisión que debe adoptar.

Para difundir toda la información pertinente relativa a este inédito proceso abierto y transparente, el Consejo creó especialmente el sitio web <https://remuneraciones.cadp.cl>, en el cual se publicó el mandato constitucional; los videos de las diez (10) sesiones con participación de invitados, ciudadanos y sus respectivas presentaciones; los informes remitidos por otras instituciones del Estado a solicitud del Consejo; las actas de las sesiones, y las resoluciones y el informe que las acompaña.

El Consejo celebró diecisiete (17) sesiones, los días 6, 7, 12, 14, 19, 22, 26, 28 y 29 de mayo y 2, 4, 5, 16, 18, 23, 24, y 25 de junio, las siete (7) primeras fueron de carácter preparatorio y, del total de sesiones, se destinaron diez (10) a recibir invitados. Participaron como invitados las siguientes personas: los especialistas en materias de institucionalidad pública, señores Alfredo Joignant, Tomás Jordán, Sebastián Soto y Enrique Rajevic; los economistas señores René Cortázar y Rodrigo Valdés; los expertos en Gobierno y Políticas Públicas señora Verónica Pinilla y señores Diego Pardow, Eugenio Guzmán y Nicolás Grau; los ex Consejeros de Alta Dirección Pública, señora Beatriz Corbo y señores Rodrigo Egaña, Mario Waissbluth y Carlos Williamson; los académicos señores Ignacio Irarrázaval, Pablo González, Dante Pesce y Egon Montecinos; los representantes de organismos internacionales señora Marcela Ríos, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y señor Mariano Lafuente, del Banco Interamericano de Desarrollo; el Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, señor José Pérez, el abogado experto en políticas públicas, señor Lucas Sierra y los expertos en gestión pública y modernización del Estado, señores Salvador Valdés y Enrique Paris.

Cabe señalar que este cuerpo colegiado convocó a una sesión abierta a la participación ciudadana, en la cual se hicieron presentes las siguientes personas: las señoras Claudia Silva y

María Angélica Jiménez y los señores Eduardo Silva, Joaquín Rojas, Rubén Verdugo, Sebastián Abud, Alejandro Díaz, Mauricio Núñez y Marcelo Buendía. Además, el Consejo recibió los aportes que hicieron llegar los señores Juan Carlos Hernández, Rafael Hernández y Daniel Zamorano.

32.- El Consejo deja constancia que para cumplir su función, requirió información a distintos órganos de la Administración, entre ellos Contraloría General de la República, Banco Central, Dirección de Presupuestos, Instituto Nacional de Estadísticas, a las Corporaciones de la Cámara de Diputados y del Senado, a la Biblioteca del Congreso Nacional. Asimismo, realizó diez audiencias y consultó la opinión de veintidós expertos, con el propósito de recopilar evidencia, escuchar su análisis y criterios sobre la tarea que la ley de reforma constitucional N° 21.233 de 2020 le había encomendado.

33.- Conforme al artículo 94 de la ley N°18.834, las remuneraciones se pagan “por mensualidades iguales y vencidas”. Ello obliga a resolver una norma transitoria que disponga la entrada en vigencia de la fijación y rebaja de estas autoridades, para el mes siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

34.- En mérito de lo anterior, el Consejo acordó por unanimidad, con la abstención de su Presidente, en atención a que la fijación afecta las remuneraciones del Director Nacional del Servicio Civil, reducir las remuneraciones de las autoridades señaladas en un 10% y en un 1%, respectivamente, de la última remuneración percibida, conforme a la determinación definida en el Oficio N° 10344 de 2020, de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, se ha tenido específicamente en consideración lo siguiente:

Estamos frente a cargos heterogéneos. A diferencia, de la otra fijación y rebaja que opera respecto de ministros y parlamentarios, aquí esta misma tarea tiene que proyectarse respecto de un conjunto de autoridades, cada uno con su propia realidad. De ahí que se le haya agrupado en dos categorías.

Por una parte, lo que podemos denominar autoridades políticas propiamente tales. Aquí se encuentran cargos más políticos que técnicos que la reforma manda fijar y rebajar sus remuneraciones. Estos son los de Presidente de la República, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores Regionales, Delegados Presidenciales Regionales, Delegados Presidenciales Provinciales y Secretarios Regionales Ministeriales.

Por la otra, se encuentran todas las autoridades que podemos considerar de exclusiva confianza del Presidente de la República. Aquí es donde se ubica una amplia gama de autoridades. Pero, en general, son cargos con un componente técnico más acentuado, de tipo ejecutivo o gerencial, donde las características profesionales de quienes los ejercen juegan un rol relevante para su correcto desempeño. Es importante indicar que, contar con estudios confiables a este respecto involucraría un plazo superior al de los 90 días indicados en la presente reforma constitucional.

Mediante esa diferenciación, en los porcentajes correspondientes, buscamos ser cuidadosos en la determinación y rebaja de las rentas.

El porcentaje de rebaja, de lo que denominamos “autoridades políticas”, es más significativo que el de las autoridades de exclusiva confianza cuyas funciones tienen un componente

técnico profesional de mayor relevancia. No es igual, tampoco, que el de los ministros y parlamentarios, pues no se encuentran en la misma situación.

Para fijar este primer porcentaje hemos considerado lo siguiente.

En primer lugar, con excepción del Presidente de la República, estas autoridades no están en el tope de la Escala Única de Sueldos.

En segundo lugar, no queremos afectar el desempeño, la responsabilidad y la independencia en el ejercicio de estos cargos. Se trata de cargos sensibles para el funcionamiento de instituciones complejas.

En tercer lugar, este tipo de jefaturas, con las remuneraciones que actualmente perciben, no están en disonancia con lo que se paga en otras partes del mundo, aun cuando no contamos con una referencia comparativa detallada.

Finalmente, consideramos que con este porcentaje, desde una perspectiva conservadora y prudente, se satisface el criterio de tener en cuenta la realidad económica del país.

Respecto de los otros cargos, designados en virtud del artículo trigésimo sexto, la rebaja es de un 1%. Dicho porcentaje se funda en lo siguiente.

En primer lugar, estos cargos ejecutivos o gerenciales, son muy competitivos con cargos similares del mundo privado y el perfil de quienes lo desempeñan tienen un componente técnico profesional relevante.

En segundo lugar, y por lo señalado precedentemente, una rebaja mayor puede dañar, irremediablemente, el perfil de estos cargos.

En tercer lugar, si se les asimila a jefes de servicio, su remuneración actual no representa una distorsión con lo que ganan sus pares en otras partes del mundo. Como ya se indicó, en otros lugares los cargos de jefes de servicios relevantes reciben remuneraciones incluso más elevadas que la de los parlamentarios.

Finalmente, este porcentaje no afecta negativamente a las personas que actualmente los desempeñan. Es de interés del Estado conservar las personas que ocupan estos cargos. Esta consideración debe balancearse con la ponderación de la realidad económica del país.

35.- Por lo anterior, el Consejo consideró una rebaja de los siguientes porcentajes a las remuneraciones de los cargos que a continuación se indican, lo que se estableció en el acuerdo N°7.233 de la sesión ordinaria N°1.408 de 25 de junio de 2020.

DECISIÓN DE REDUCCIÓN DE ÚLTIMA REMUNERACIÓN PERCIBIDA POR ÉSTAS OTRAS AUTORIDADES INDICADAS EN EL INCISO SEGUNDO DE LA DISPOSICIÓN TRIGÉSIMO OCTAVA TRANSITORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

(Ver tabla 10 en anexo 8).

8. RECOMENDACIONES PARA LA ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA ORGÁNICA DE REMUNERACIONES DE AUTORIDADES EN EL ESTADO.

Si bien el mandato del Consejo de Alta Dirección Pública se circunscribe sólo a la reducción transitoria de las dietas y remuneraciones de determinadas autoridades, su adecuado cumplimiento llevó a este cuerpo colegiado a analizar la actual situación de las remuneraciones de las autoridades públicas de nuestro país, a partir de lo cual arribó a diversas conclusiones que considera valioso compartir, en el ánimo de contribuir a futuros debates y a la adopción de decisiones destinadas a perfeccionar el sistema remuneracional del Estado.

8.1. Sobre la relación entre la remuneración de Diputados, Senadores y Ministros de Estado.

8.1.1. Eliminar la igualdad entre la dieta parlamentaria y la remuneración de los Ministros de Estado, debiendo estos últimos percibir una remuneración superior.

Se propone eliminar la igualdad entre la dieta parlamentaria y la remuneración de los Ministros de Estado. Esto presupone romper el principio no escrito de la “igualdad horizontal de remuneraciones entre poderes” que, en la práctica ha llevado que desde la Constitución Política de la República de 1980 -ratificada el año 2005-, todos los incrementos remuneracionales para los Ministros de Estado hayan incrementado de igual forma la dieta parlamentaria.

El principio de esta propuesta se funda en la diferencia evidente que existe entre ambos tipos de cargo, considerando su origen, roles, requisitos, duración en el ejercicio de las funciones y responsabilidades expresamente señaladas en la ley.⁶⁷

Otro aspecto que se ha considerado es la evidencia comparada, a la luz de la cual se corrobora el criterio dominante que distingue en la mayoría de los países entre ambos tipos de remuneraciones, ya que -en la amplia mayoría de los casos- Parlamentarios y Ministros perciben remuneraciones diferentes, que no se vinculan entre sí y cuyos montos difieren, siendo mayores los destinados a retribuir la labor de los Ministros de Estado.

Para mayor detalle, del estudio desarrollado por este Consejo en 37 países, se observó que en 26 de ellos los Ministros reciben una remuneración superior a la de los Parlamentarios. En los países de la OCDE, la remuneración de los Ministros de Estado es, en promedio, un 41% superior a las dietas de Diputados, mientras que en Latinoamérica los Ministros ganan en promedio un 9% más que los Diputados. Complementariamente, en los sistemas unicamerales los Ministros perciben en promedio una remuneración 61% más alta que los Parlamentarios, y a su vez, en los sistemas bicamerales, dicha diferencia es de un 47% superior respecto de la cámara baja.

La ley N° 21.233 y la aplicación del mandato de rebaja transitoria de remuneraciones entregado al Consejo de Alta Dirección Pública, generó una distorsión en la relación de jerarquía entre los Ministros de Estado y los Subsecretarios, percibiendo estos últimos una remuneración superior a los primeros. Esta distorsión debe ser corregida por el mecanismo

⁶⁷ Para mayor detalle, revisar numeral 5.1. del presente informe.

permanente de fijación de remuneraciones o bien por nuevas reformas que se plantean a continuación. La implementación de esta propuesta observa tres caminos posibles.

El primero, consistente con la ley N° 21.233, es derogar el artículo 62 de la Constitución Política de la República –que establece que los Diputados y Senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado-, dejando en manos de la nueva Comisión permanente, creada en el artículo 38 bis de la carta fundamental, los montos de la dieta parlamentaria y la remuneración de los Ministros de Estado que esta entidad estime justificados.

El segundo camino propuesto por este Consejo es modificar el artículo 62 de la Constitución, señalando que los Diputados y Senadores podrán percibir una dieta inferior a la de los Ministros de Estado, cuyos techos podrían ser fijados por una Ley Orgánica Constitucional. Luego, la Comisión permanente –creada en el artículo 38 bis de la Constitución Política de la República, será la responsable de fijar las remuneraciones en los marcos establecidos.

Finalmente, el tercer camino que este Consejo prevé es, sin modificar la actual Constitución, la creación por ley, para el caso de los Ministros de Estado, de una asignación especial que no constituya remuneración. Esto ocurre hoy, por ejemplo, con la asignación especial contenida en el artículo 12 de la ley N°19.041⁶⁸. El inciso penúltimo de esta norma indica: *"Esta asignación será pagada en cuatro cuotas, en los meses de abril, junio, septiembre y diciembre de cada año, a los funcionarios en servicio a la fecha de pago, sobre la base de las remuneraciones, excluidas las asignaciones de zona, que correspondan al primero, segundo, tercero y cuarto trimestre calendario, respectivamente. Los montos que los funcionarios perciban por este concepto, no serán considerados remuneraciones para ningún efecto legal y, en consecuencia, no serán imponibles."* Por lo tanto, crear una asignación de esta misma naturaleza jurídica permitiría ajustar a parámetros más razonables la remuneración de Ministros de Estado, corrigiendo la distorsión creada por la obligatoriedad de la rebaja idéntica entre Parlamentarios y Ministros.

8.2. Sobre la función parlamentaria.

8.2.1. Establecer por ley la dedicación exclusiva a la labor de Diputados y Senadores.

Se sugiere establecer la dedicación exclusiva de Senadores y Diputados, prohibiendo el desempeño de cualquier otro trabajo o actividad remunerada, en forma simultánea con la labor parlamentaria.

Además de la evidente ganancia en transparencia y claridad de las “reglas del juego”, se estima que la dedicación exclusiva de los miembros del Congreso Nacional contribuiría a precaver conflictos de interés y permitiría que quienes se dedican a la función parlamentaria puedan concentrar sus esfuerzos en el adecuado ejercicio de la misma, garantizándose de esta forma mayores grados de eficiencia, independencia e imparcialidad.

Se sugiere considerar excepciones previstas expresamente en la ley, como la dedicación de un limitado número de horas a la docencia o eventualmente a la práctica profesional, para

⁶⁸ Recibida por los funcionarios de la Contraloría General de la República, del Servicio de Impuestos Internos, del Servicio Nacional de Aduanas, del Servicio de Tesorerías, de la Dirección de Presupuestos, del Consejo de Defensa del Estado, y de la Secretaría y administración General del Ministerio de Hacienda.

mantener las competencias para su ejercicio, previa autorización de la Comisión de Ética de la respectiva corporación.

Además, se propone establecer mecanismos de monitoreo del cumplimiento de la obligación de dedicación exclusiva, debiendo sancionarse su contravención como una vulneración del principio de probidad.

8.2.3. Revisar el sistema de asignaciones y asesorías parlamentarias.

Se sugiere revisar el actual mecanismo de asignaciones parlamentarias, lo que permitiría generar ganancias en la eficiencia del gasto público en la materia y transparentar y simplificar la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Si bien la creación del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y del Comité de Auditoría Parlamentaria constituyó un avance hace una década, se sugiere elevar los estándares imperantes en materia de asignación, control y rendición de cuentas respecto de las asignaciones a partir de la experiencia ganada en estos diez años.

8.2.3.1. Organizar un sistema de asesoría de confianza para la función legislativa dependiente de las bancadas⁶⁹.

Una revisión de las asignaciones parlamentarias debe ir acompañada de un nuevo modelo de gestión para las asesorías parlamentarias. Este modelo, tal como lo plantea Soto (2018; Soto y Valdés, 2009), no puede consistir exclusivamente en crear instituciones técnicas neutrales sino que requiere perfeccionar el legítimo y necesario modelo de asesoría de confianza para la función legislativa. La asesoría de confianza es un canal fundamental en la interacción con el Ejecutivo y con las entidades técnicas del Congreso, como la Biblioteca del Congreso Nacional. De esta forma, la combinación de ambos instrumentos permite compatibilizar el diálogo técnico y el político/valórico, esenciales en el proceso legislativo.

Para organizar este modelo de forma costo efectiva, se considera apropiado que cada bancada reciba una asignación proporcional al número de Parlamentarios que la integran, que debe ser distribuida en un jefe de asesores y en un conjunto de asesores que se distribuyen temáticamente entre las comisiones que integran los Parlamentarios del comité (Soto, 2018). Al recaer la administración en los comités, se pueden generar significativas ganancias en la distribución y eficiencia del gasto, que hoy asciende a montos fijos de \$ 21.238.607 para Senadores y \$ 13.518.151 para Diputados.

La remuneración de los asesores podría ser fijada por un órgano externo, utilizando bandas salariales a partir de las responsabilidades de la tarea y la calificación de los asesores, a fin de evitar transferirle esa definición a los propios Parlamentarios.

⁶⁹ Este Consejo recoge parte de los planteamientos señalados primero el año 2009 por Salvador Valdés y Sebastián Soto del Centro de Estudios Públicos (CEP), y luego por Sebastián Soto el año 2018 en un libro también publicado por el CEP.

8.2.3.2. Perfeccionar el control externo e independiente del buen uso de las asignaciones parlamentarias.

Si bien hoy existe el Consejo de Auditoría Parlamentaria, se sugiere que el control del uso de las asignaciones se ejerza con independencia del Congreso, con el fin de cautelar la ausencia de conflictos de interés, esto incluye la revisión de las reglas de integración del órgano de control y sus facultades de tal forma de garantizar su labor de auditoría independiente.

8.3. Sobre las remuneraciones en el Poder Ejecutivo.

8.3.1. Distinguir entre los cargos de confianza política y aquellos de gerencia pública.

Hoy, la definición establecida en la ley sobre la base de cargos de “exclusiva confianza” es insuficiente y confusa para estructurar una política de remuneraciones orgánica. Esta categoría incluye a un heterogéneo conjunto de autoridades e instituciones con pocos elementos en común, incluyendo cargos tan distintos como los directivos de Banco Estado, el Director de Presupuestos y el Director de la Policía de Investigaciones, por nombrar sólo algunos. Al mismo tiempo, excluye posiciones en entidades como el Consejo de Defensa del Estado y la Comisión para el Mercado Financiero.

Por ello, se hace necesaria una nueva clasificación legal, que –en concordancia con el espíritu de la ley N° 21.233-, distinga con claridad los cargos de confianza política, fundamentalmente responsables de la definición, el diseño y la supervisión de políticas públicas, de los cargos ejecutivos del Estado, cuya tarea principal sea la administración de recursos públicos y la implementación de políticas, sean estos de Alta Dirección Pública o no.

La distinción sugerida obedece a la distinta naturaleza de ambos tipos de funciones, considerando que el componente esencial de los primeros es la confianza de la autoridad en quienes los ejercen y el de los segundos es su competencia técnica para la gestión del aparato estatal y, por lo tanto, en cuya atracción de profesionales compiten el Estado y el mercado.

Esta distinción debiera expresarse también en el tratamiento de las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a las autoridades políticas una vez que han dejado el ejercicio del cargo.

Las implicancias prácticas de esta separación legal se expresan en los siguientes aspectos:

8.3.1.1. Remuneración presidencial debe ser el límite de las remuneraciones de los cargos de confianza política.

Las remuneraciones de los funcionarios de confianza política no deberían superar la del Presidente de la República, límite que sí podría excederse al retribuir a los ocupantes de cargos de gerencia pública. Esto último considerando que el Estado compite con el sector privado en la atracción y retención del talento directivo, lo que hace necesario que, respecto de determinados cargos, sea razonable que se sobrepase incluso el límite de la remuneración presidencial. Por lo demás, esto ya ocurre con algunos altos ejecutivos en empresas públicas o de órganos autónomos del Estado.

Este principio de la remuneración tope del Presidente de la República para los cargos de confianza política en el Ejecutivo, podría aplicarse también a todos los cargos de elección popular, considerando que el Presidente de la República es electo democráticamente.

8.3.1.2. Separación de las escalas remuneracionales aplicables a cargos de confianza política y de gerencia pública.

Los cargos de confianza política no deberían formar parte de misma escala de remuneraciones aplicable a los cargos de gerencia pública y al resto del funcionariado, por lo que se propone para los primeros fijar simplemente un monto bruto imponible.

Por contrapartida, para los cargos de gerencia pública, sean estos provistos por el Sistema de Alta Dirección Pública o no, se recomienda mantener los principios generales del actual sistema de remuneraciones, fijando como tope de dicha escala la remuneración de un jefe de servicio, pudiendo ser, por ejemplo, la remuneración del Director de Presupuestos, la que podrá ser superior a la del Presidente de la República. Es importante señalar que esta recomendación se refiere exclusivamente a los servicios públicos, dependientes o relacionados con un Ministerio y que formen parte de la Administración Central del Estado.

8.3.2. Regular por ley la asesoría directa que reciben las autoridades de gobierno, creando un grupo de asesores dentro de la dotación y presupuesto de cada ministerio.

La reforma constitucional aprobada por la ley N°21.233 pone de manifiesto la complejidad de la tarea que tendrá la Comisión permanente -creada en el artículo 38 bis de la Constitución Política de la República- para fijar las remuneraciones de quienes ejerzan asesoría directa a autoridades sobre la base de pagos por honorarios. La referida complejidad deriva de la dificultad para identificar quiénes cumplen dichas funciones, considerando que sus tareas son fijadas en cada contrato a honorarios; además, dado que sus remuneraciones son también diversas y se precisan en cada contrato, se deberá efectuar una determinación de remuneración respecto de cada caso y, finalmente, bastará con no señalar en el contrato que se prestarán servicios de asesoría directa a autoridades para eximir un caso de la aplicación de la norma.

Por ello y recogiendo las propuestas sugeridas por cuatro centros de estudio –CEP. Libertad y Desarrollo, Chile 21 y Espacio Público, en enero de 2019-⁷⁰, este Consejo considera de la mayor pertinencia crear por ley, sin incrementar el gasto fiscal, un grupo acotado de asesores de confianza de cada Gobierno, que ya no serían remunerados sobre la base de honorarios y cuyo ingreso y egreso esté determinado por la permanencia de la respectiva autoridad.

Al efecto, se propone crear una cuota de cargos y un presupuesto máximo que cada Ministro -o Subsecretario por delegación del Ministro- pueda utilizar para contratar asesores de confianza, en el marco de las dotaciones autorizadas y con cargo al subtítulo veintiuno del presupuesto aprobado para cada año fiscal. Para aumentar el control, cada ministerio que cuente con cupos y presupuesto para contratar asesores de gobierno deberá reportar mensualmente a la Dirección de Presupuestos y a la Dirección Nacional del Servicio Civil la individualización de las personas que corresponda. Finalmente, el egreso de dichos asesores se debiera hacer efectivo con el cese en sus funciones de la respectiva autoridad.

El Consejo considera que este mecanismo contribuiría a transparentar la asesoría de confianza, para el diseño de políticas públicas o la ejecución de mandatos especiales, tareas legítimas y necesarias en todo Gobierno, y al mismo tiempo simplificará la tarea de la fijación de dichas remuneraciones.

⁷⁰ “Gestión de personas en el Estado”, 3 de enero de 2019. CEP. Libertad y Desarrollo, Chile 21 y Espacio Público.

8.4. Sobre los cargos y remuneraciones de la Alta Dirección Pública.

8.4.1. Desvincular la renta de Subsecretarios y Altos Directivos Públicos.

Se sugiere legislar con el objeto de derogar el artículo sexagésimo quinto, inciso segundo, de la ley N°19.882, que relaciona la remuneración de los Altos Directivos Públicos y los Subsecretarios al disponer que la suma de la Asignación de Alta Dirección Pública y de la remuneración bruta de carácter permanente asociada al cargo no puede superar, en cada año calendario, a la remuneración del Subsecretario del ramo. Esto permitiría que la remuneración de los directivos, sumada a su Asignación de Alta Dirección Pública, definida por decreto supremo del Ministerio de Hacienda, pueda superar la remuneración de un Subsecretario e incluso de un Ministro de Estado, si el análisis de costo de oportunidad y funciones en el mercado para dicha tarea así lo determinara.

Si bien para efectos de la rebaja transitoria de las rentas fijadas por el Consejo de Alta Dirección Pública se desvinculan ambas rentas por mandato constitucional, en régimen y a partir de la instalación de la institucionalidad permanente que deberá fijar las rentas de las altas autoridades, resulta relevante la derogación de esta norma.

8.4.2. Profundizar el análisis de los criterios de mercado en la fijación de las remuneraciones de la Alta Dirección Pública.

Se propone considerar -teniendo en cuenta la óptica que distingue entre cargos de confianza política y de gerencia pública- un análisis más profundo de costos de oportunidad personal y responsabilidad asociada al cargo, para la definición del monto de la Asignación de Alta Dirección Pública, hoy establecida en la ley vía decreto supremo del Ministerio de Hacienda. Esto se lograría dotando a la Dirección Nacional del Servicio Civil de las facultades necesarias a este respecto, a fin de consolidar más y mejor evidencia para su determinación por el Ministerio de Hacienda.

8.4.3. Expandir y perfeccionar la coherencia del Sistema de Alta Dirección Pública.

Se sugiere propiciar el avance del principio del mérito en el Estado y, particularmente, de la expansión del Sistema de Alta Dirección Pública en base a los siguientes criterios:

- (i) todo servicio público que se cree en lo sucesivo, por defecto, debiera ser parte del Sistema de Alta Dirección Pública;
- (ii) la adscripción de un servicio al Sistema debe considerar tanto a los cargos de primer como de segundo nivel jerárquico, y;
- (iii) todos los cargos dependientes directamente del primer nivel adscrito, sin exclusiones, deben también formar parte del Sistema.

Adicionalmente, atendida la conveniencia de que el Estado optimice sus recursos y potencie los resultados de sus instituciones para efectos de entregar mejores servicios a la ciudadanía, se sugiere ampliar la aplicación del Sistema de Alta Dirección Pública a:

- (iv) los cargos de directores de las empresas públicas, tanto sociedades anónimas como aquellas creadas por ley, replicando la experiencia acumulada por el Sistema de Alta Dirección Pública en los directorios de CODELCO, ENAP y Desarrollo País (Ex

Fondo de Infraestructura), así como de múltiples cuerpos colegiados como el Panel Técnico de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

Tanto en las empresas públicas que se rigen bajo la ley de Sociedades Anónimas como en las empresas públicas creadas por ley, la definición de las remuneraciones de los ejecutivos es establecida por los directorios. Esto refuerza la necesidad que los directores de las empresas del Estado sean seleccionados, como regla general, bajo criterios de mérito e idoneidad.

(v) los cargos de servicios públicos clasificados en la actualidad como de “exclusiva confianza”, pero cuya tarea es eminentemente técnica, como la Dirección de Planeamiento y la Dirección General de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas y Gendarmería de Chile.

(vi) a cargos de segundo nivel jerárquico en municipios, y

(vii) a cargos de segundo nivel jerárquico en gobiernos regionales.

BIBLIOGRAFÍA.

1. **Banco Central. (2019).** Sistemas de determinación de remuneraciones de autoridades públicas. Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados. Valparaíso, 20 de noviembre de 2019.
2. **Biblioteca del Congreso Nacional. (2003).** Historia de la ley N°19.863. Mensaje. N° 254-348, de 9 de diciembre de 2002.
3. **Biblioteca del Congreso Nacional. (2013).** Dieta y Asignación Parlamentaria en Chile: Breve historia y marco jurídico.
4. **Biblioteca del Congreso Nacional. (2019).** Dieta parlamentaria en los países de la OCDE.
5. **Centro de Estudios Públicos. (2020).** Encuesta Nacional de Opinión Pública N°84, Diciembre 2019.
6. **CLAPES UC. (2018).** Dietas Parlamentarias en Latinoamérica.
7. **Congreso Nacional. (2020).** Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 23 de marzo de 2020, página 69.
8. **Congreso Nacional (2020).** Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 23 de marzo de 2020, página 72.
9. **Congreso Nacional. (2020).** Discusión general en el Senado, 30 de marzo de 2020, página 27.
10. **Congreso Nacional. (2020).** Primer informe, en segundo trámite con de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 23 de marzo de 2020, página 70.
11. **Congreso Nacional. (2020).** Segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 30 de abril de 2020, página 36.
12. **Congreso Nacional. (2020).** Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 23 de marzo de 2020, página 47.
13. **Congreso Nacional. (2020).** Informe de Comisión Mixta, 7 de mayo de 2020, página 10.
14. **Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. (2010).** Reglamento del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.
15. **Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. (2020).** Resolución N° 05, de enero de 2020 que regula el uso de los recursos para el cumplimiento de la Función Parlamentaria.
16. **Contraloría General de la República. (2019).** Oficio N° 9.718 del Contralor General de la República, por medio del cual imparte instrucciones respecto de las modalidades de tramitación de los actos administrativos relativos a materias de personal que se indican.
17. **Contraloría General de la República. (2019).** Resolución N° 6, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, de las materias de personal que se indican.
18. **Contraloría General de la República. (2020).** Escalas de remuneraciones de entidades públicas.
19. **Dirección Nacional del Servicio Civil. (2018).** Empleo Público en Chile: nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030.
20. **Egaña, R. (2002).** Reforma y Modernización del Estado en Chile: Avances y Desafíos, Revista del Centro de Estudios Públicos.
21. **Egaña, R. (2019).** Reforma del Estado 3.0: desafíos para el tiempo presente. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
22. **Fukuyama, Francis. (1995).** Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity, Free Press.
23. **Gerring, et al. (2019)** Who Rules the World? A Portrait of the Global Leadership Class.
24. **Global Leadership Project. (2019).** Banco de datos en línea consultado en junio del 2020. Disponible en <http://glp.la.utexas.edu/>
25. **Herzberg, Mausner, Bloch. (2010).** The motivation to work, Transaction Publishers.

26. **Hoffman, Mitchell y Lyons. (2015).** Do Higher Salaries Lead to Higher Performance? Evidence from State Politicians.
27. **Informe Latinobarómetro. (2018).** Banco de datos en línea consultado en junio del 2020. Disponible en <http://www.latinbarómetro.org>
28. **Marshall, J. y Weissbluth, M. (2007).** Reforma del Estado en Chile: una oportunidad, En foco N°22, Expansiva.
29. **Ministerio del Interior. (1990).** Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, art. 66, inciso segundo.
30. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2006).** El Proceso de Reforma y Modernización del Estado 1990 - 2006.
31. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2013).** Informe de avance de la Agenda de Modernización del Estado del gobierno del Presidente Sebastián Piñera.
32. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2010).** Ley N° 20.447 que introduce en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley 20.050, que reformó la Constitución Política de la República.
33. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2020).** Reforma del Estado en Chile: remuneraciones de autoridades”, elaborado por la División de Estudios.
34. **Morales Casetti, M. (2014).** Nueva Gestión Pública en Chile. Orígenes y efectos. Revista de Ciencia Política.
35. **OECD. (2012).** Public Sector Compensation in Times of Austerity, OECD Publishing.
36. **OECD. (2017).** Government at a Glance 2017: Public Employment and pay, OECD Publishing.
37. **OECD. (2019).** Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators, OECD Publishing.
38. **OECD, CAF, UN, ECLAC. (2018).** Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo”, OECD Publishing.
39. **Piñera Echenique, S. (2019).** Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que entrega un Bono Extraordinario de Apoyo Familiar, Ley N° 21.195.
40. **PNUD. (2015).** Mecanismos de control de los conflictos de intereses (dedicación exclusiva). Presentación ante Comisión Constitución, Legislación y Justicia Cámara de Diputados. Valparaíso, Chile.
41. **Pontificia Universidad Católica de Chile. (2015).** Confianza, la clave para el desarrollo de Chile.
42. **Pontificia Universidad Católica de Chile. (2020).** Encuesta bicentenario año 2019.
43. **Ramírez Alujas, A. (2001).** Modernización de la Gestión Pública: el caso chileno (1994-2000).
44. **Van Rijckeghem, C. and Weder di Mauro, B. (1997).** Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?. IMF Working Paper.
45. **World Values Survey. (2018).** Informe World Values Survey Séptima Ola.
46. **Zalaquet, J. (2011).** Conflicto de Interés, normas y conceptos. Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile.

ANEXOS.

ANEXO 1. LISTADO DE CARGOS/AUTORIDADES QUE SERÁN OBJETO DE LA FIJACIÓN Y REDUCCIÓN DE REMUNERACIONES, CON SU CORRESPONDIENTE REMUNERACIÓN BRUTA MENSUAL DE REFERENCIA.

Tabla 6: Número de cargos y remuneración bruta autoridades.

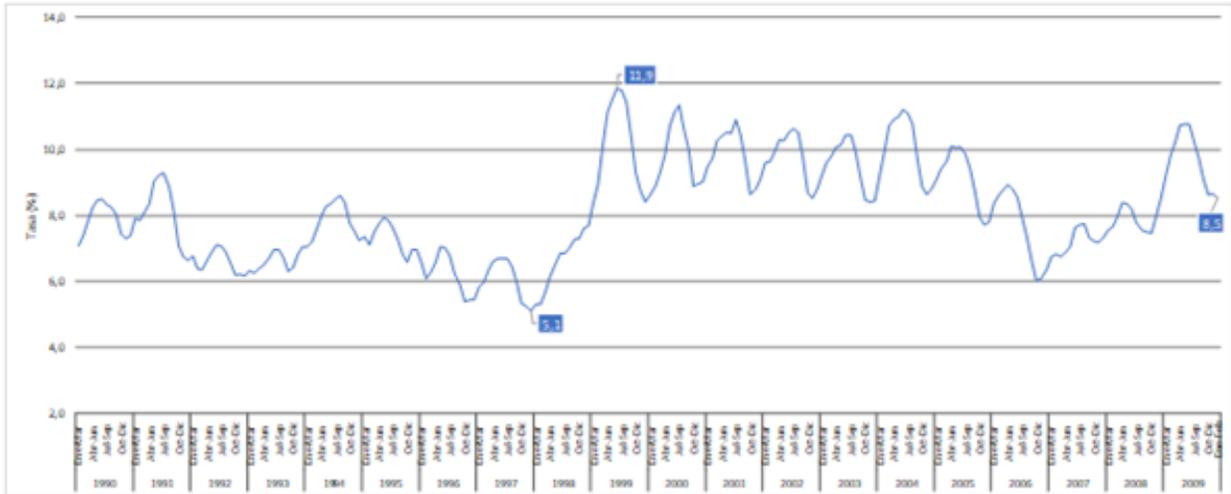
Autoridad	Número cargos	Remuneración bruta de referencia - norma
Presidente de la República	1	10.128.680
Subsecretarios	39	8.602.954
Intendentes	16	8.124.388
Gobernadores	56	5.718.526
Secretarios Regionales Ministeriales	303	4.200.000
Autoridad de confianza	Número cargos	Remuneración bruta de referencia - norma
Presidente del Consejo Directivo Banco Estado	1	Remuneraciones fijadas por el Consejo Directivo del Banco, con aprobación del Ministro de Hacienda (Art. 14 DL 2.079 de 1977)
Vicepresidente del Consejo Directivo del Banco Estado	1	Remuneraciones fijadas por el Consejo Directivo del Banco, con aprobación de Ministro de Hacienda (Art. 14 DL 2.079 de 1977)
Gerente General Banco Estado	1	Remuneraciones fijadas por el Consejo Directivo del Banco, con aprobación del Ministro de Hacienda (Art. 14 DL 2.079 de 1977)
Fiscal Banco Estado	1	Remuneraciones fijadas por el Consejo Directivo del Banco, con aprobación del Ministro de Hacienda (Art. 14 DL 2.079 de 1977)
Directores del Consejo Directivo del Banco Estado	4	Remuneraciones fijadas por el Consejo Directivo del Banco, con aprobación del Ministro de Hacienda (Art. 14 DL N°2.079 de 1977)
Director de Presupuestos	1	8.234.209
Director Agencia Nacional de Inteligencia	1	De acuerdo al art. 13 de la ley N° 19.974, las remuneraciones se fijan de acuerdo a lo establecido en el art. 9 del DL N°1.953 de 1977, del Ministerio de Hacienda.
Director Nacional del Servicio Civil	1	7.640.048
Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	1	De acuerdo a lo establecido en el art. 38 del DL N°3.551 de 1981 del Ministro de Hacienda, las remuneraciones se fijan de acuerdo a lo establecido en el art. 9 del DL N°1.953 del Ministerio de Hacienda
Director General Obras Públicas	1	7.609.692
Director Planeamiento	1	7.640.048

Autoridad de confianza	Número cargos	Remuneración bruta de referencia - norma
Director Gendarmería	1	6.894.140
Director Ejecutivo Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables	1	5.020.568
Director General de la Policía de investigaciones	1	4.772.023
Director Administrativo Presidencia	1	8.202.027
Presidente Directorio Televisión Nacional de Chile	1	Dieta establecida por el Ministro de Hacienda, art. 11 de la ley N°19.132.
Directores de la Empresa Nacional de Minería, de libre elección por el Presidente.	3	Artículo 11 del DFL N°153/60 de Minería. Reciben un honorario equivalente a 8 UTM por sesión, con un tope de 12 UTM mensual, más 7 UTM por asignación especial
Consejeros de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena	3	Dieta mensual de 10 UTM, más dieta adicional de 3 UTM mensuales por asistencia a cada una de las sesiones, con un tope de 16 UTM (Art. 43 ley N°19.253)
Consejeros del Consejo Directivo de la Comisión Chilena del Cobre	2	Según art. 4 del DL N°1.349 de 1976, reciben una remuneración mensual que para todo efecto legal tiene carácter de honorario, equivalente a 4 UTM, más 5 UTM por su asistencia a cada sesión, con un tope total máximo de 14 UTM mensuales
Consejeros del Consejo Directivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear	7	Según art. 9 de la ley N°16.319, reciben una remuneración mensual, que para todo efecto tiene el carácter de honorario, equivalente a 4 UTM, más 5 UTM por su asistencia a cada sesión, con un tope total máximo de 14 UTM mensuales
Cargos provistos en virtud del artículo trigésimo sexto bis de la ley N°19.882.	Número cargos	Remuneración bruta de referencia - norma
Director del Fondo Nacional de Salud	1	6.717.213
Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental	1	7.975.309
Director del Instituto de Desarrollo Agropecuario	1	6.690.039
Director del Servicio Nacional del Consumidor	1	7.635.184
Fiscal del Ministerio de Obras Públicas	1	7.975.309
Tesorero General de la República	1	8.250.532

Fuente: Contraloría General de la República

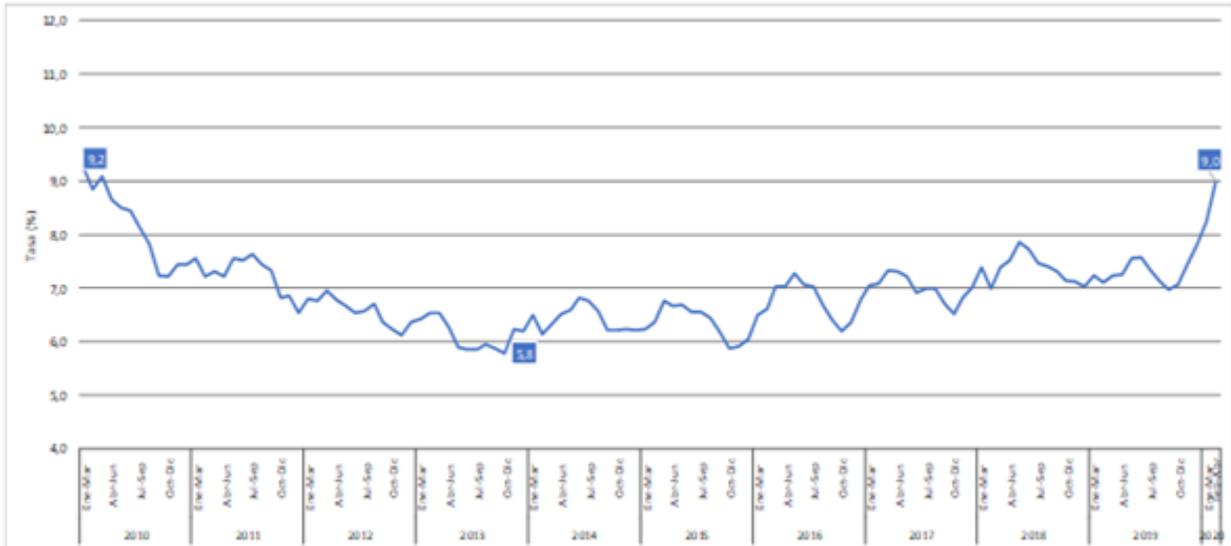
ANEXO 2: SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Gráfico 17: Tasa de desocupación antigua Encuesta Nacional de Empleo (Trimestres móviles EFM 1990 – EFM 2009).



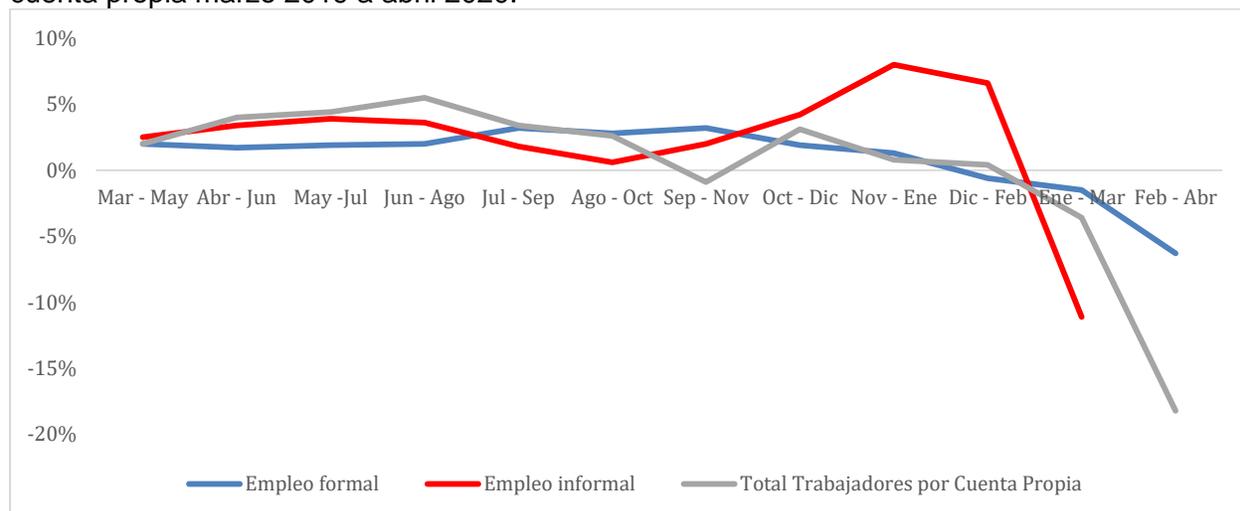
Fuente: Antigua Encuesta Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 18: Tasa de desocupación actual Encuesta Nacional de Empleo (Trimestres móviles EFM 2010 – EFM 2020).



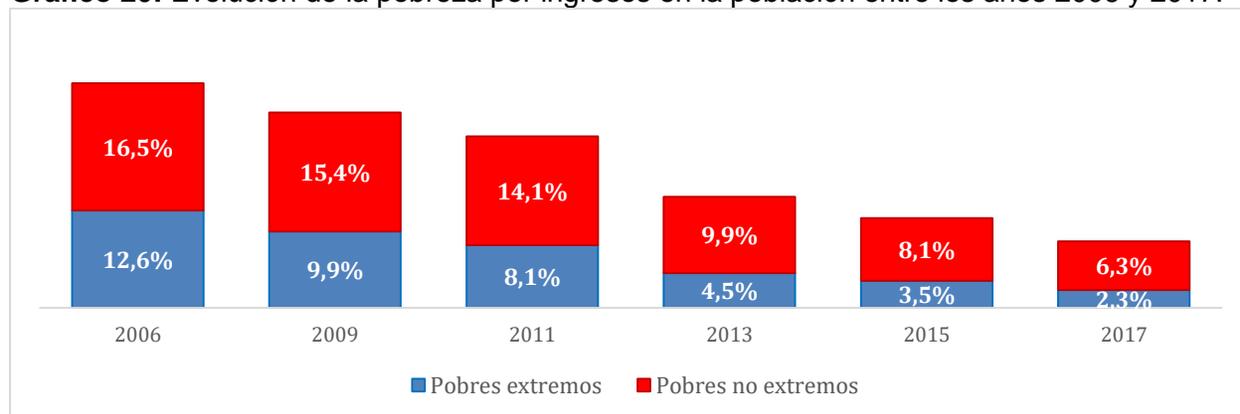
Fuente: Vigente Encuesta Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 19 Porcentaje de variación mensual de empleo formal, informal y trabajadores por cuenta propia marzo 2019 a abril 2020.



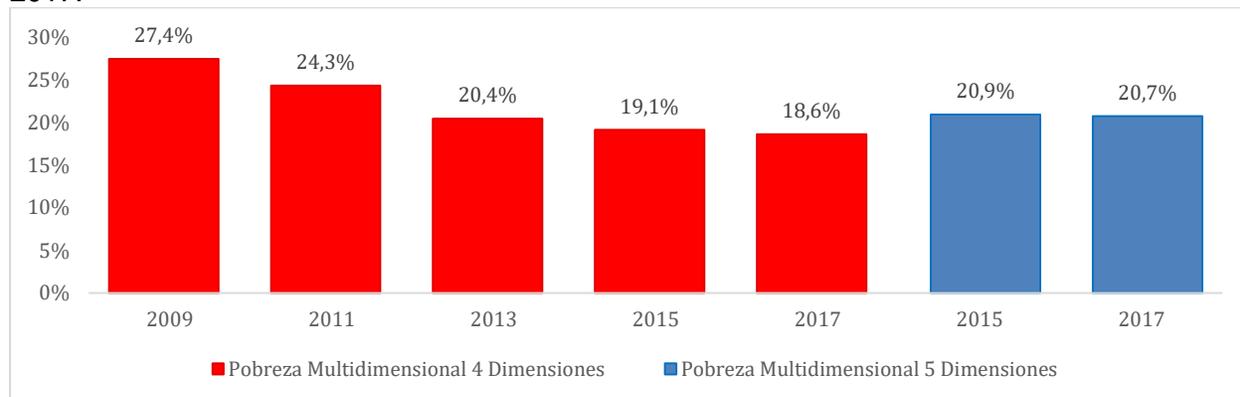
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 20: Evolución de la pobreza por ingresos en la población entre los años 2006 y 2017.



Fuente: Encuesta CASEN 2017, Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Gráfico 21: Evolución de la pobreza multidimensional en la población entre los años 2009 y 2017.



Fuente: Encuesta CASEN 2017, Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Tabla 7: Indicadores de distribución del ingreso por tipo de ingreso 2006-2017.

Indicador	2006	2009	2011	2013	2015	2017
Índice 20/20	12,5	13,4	12,8	13,1	11,9	13,6
Índice 10/40	2,7	2,9	2,7	2,7	2,5	2,7
Índice 10/10	30,8	44,6	34,1	37	33,9	39,1
Coeficiente de Gini	0,511	0,511	0,511	0,508	0,493	0,501

Fuente: Datos encuesta CASEN 2017, Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

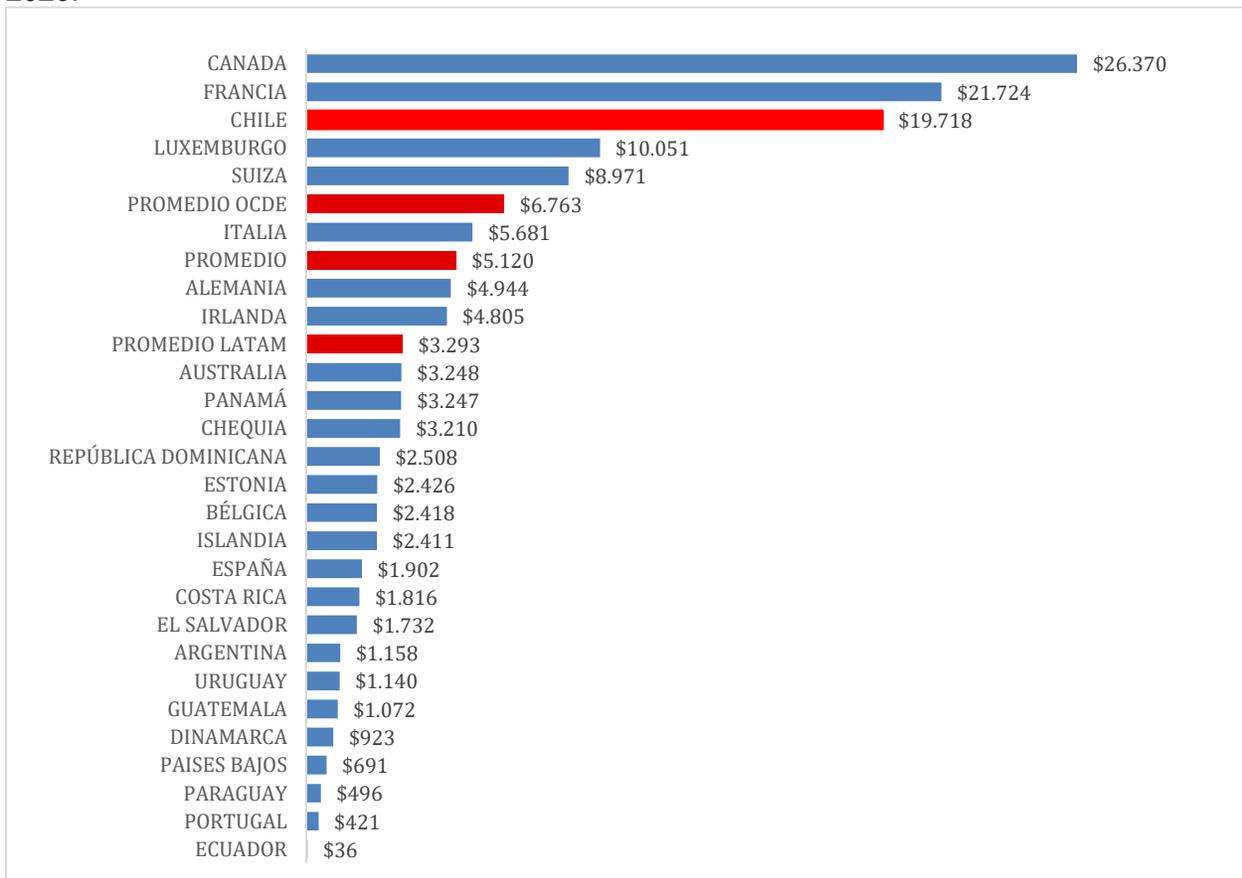
Tabla 8: Indicadores de distribución del ingreso monetario de los hogares 2006-2017.

Indicador	2006	2009	2011	2013	2015	2017
Índice 20/20	10	9,3	9	8,8	8,2	8,9
Índice 10/40	2,4	2,4	2,2	2,2	2	2,1
Índice 10/10	20,1	19,8	17,7	17,1	16	17
Coeficiente de Gini	0,499	0,499	0,492	0,491	0,482	0,488

Fuente: Datos encuesta CASEN 2017, Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

ANEXO 3. EVIDENCIA COMPARADA EN PAÍSES DE LA OECD PARA LAS DIETAS DE PARLAMENTARIOS Y MINISTROS DE ESTADO O SUS EQUIVALENTES.

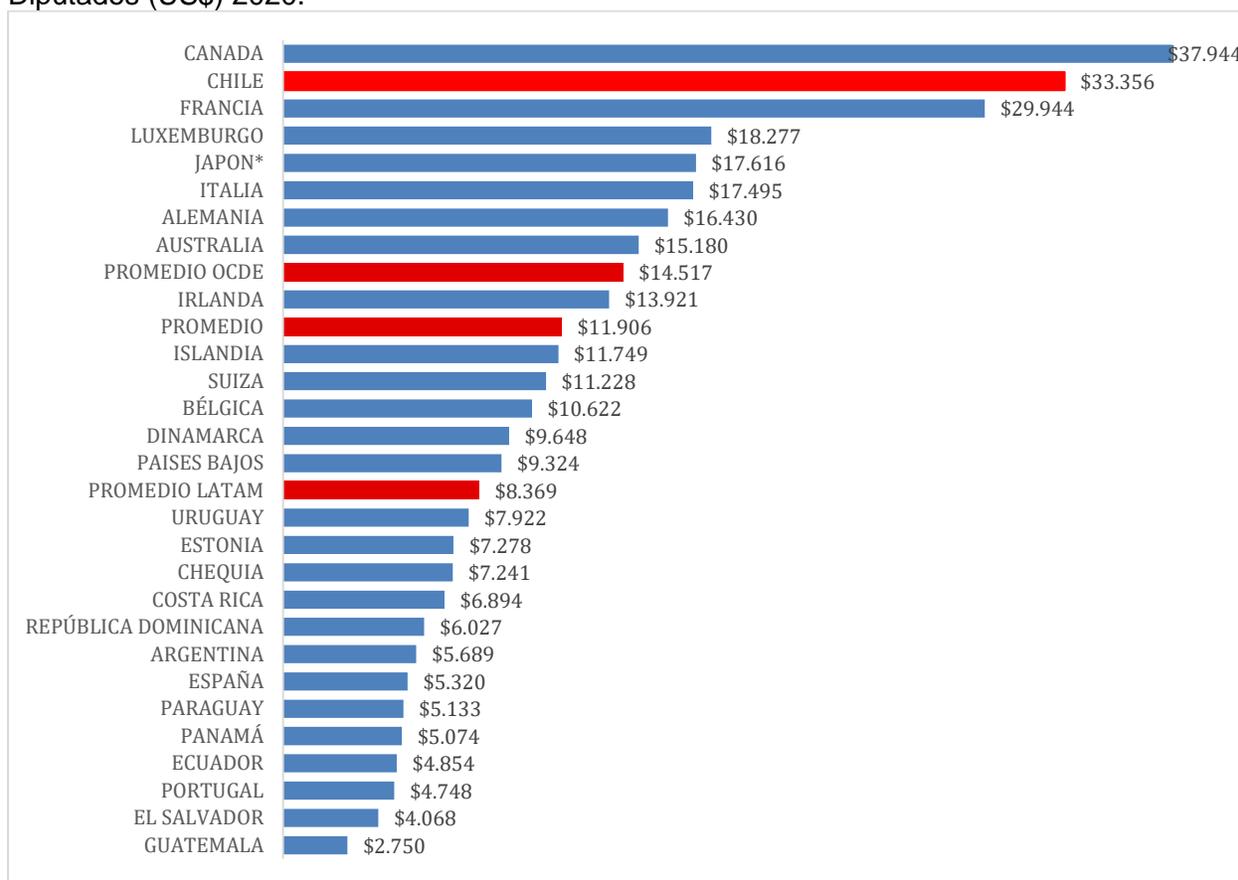
Gráfico 22: Promedio de asignaciones nominales mensualizadas de Diputados (US\$) al 2020.⁷¹



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁷¹ Datos de Japón incluyen las asignaciones.

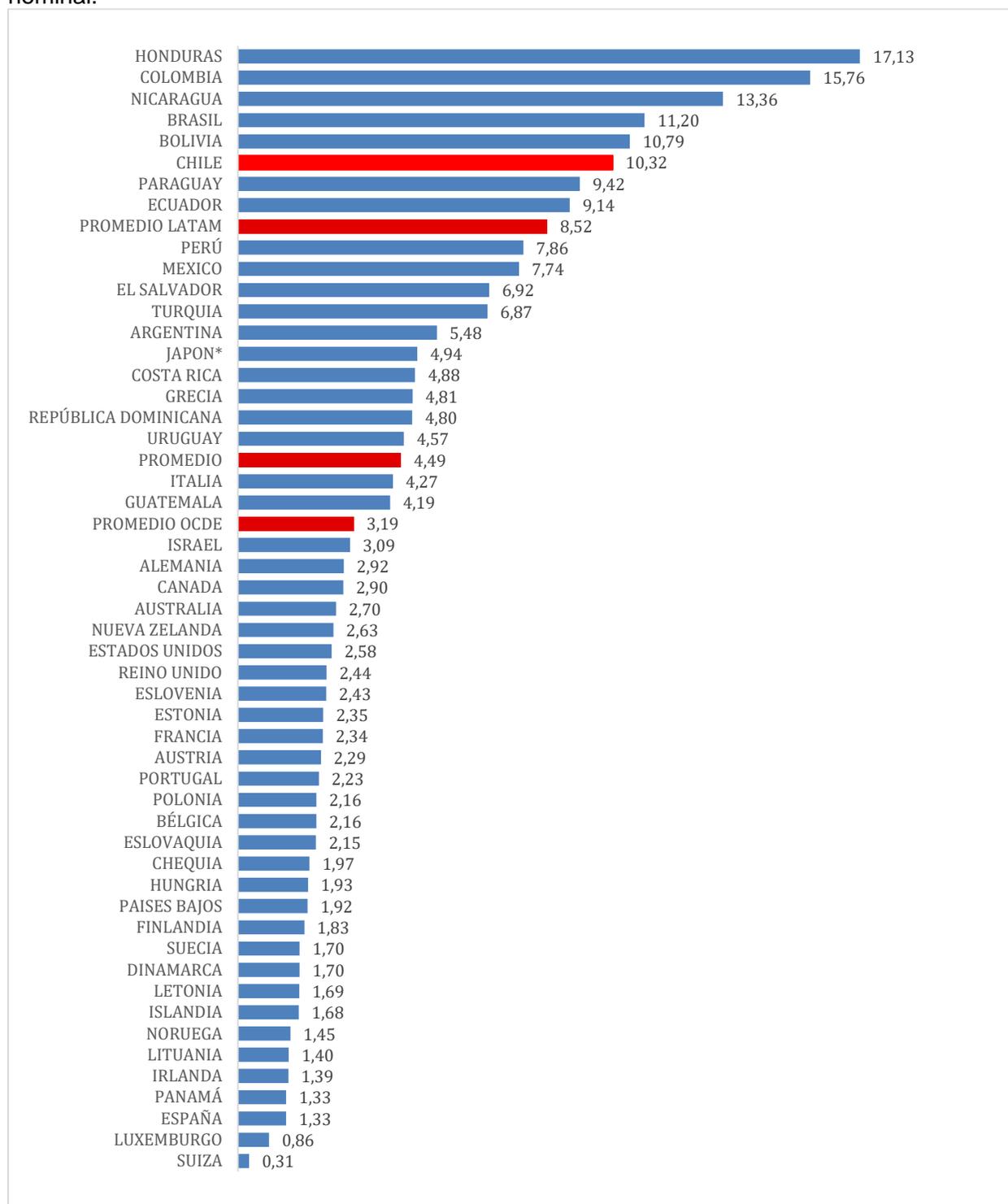
Gráfico 23: Promedio de dietas brutas más asignaciones nominales mensualizadas de Diputados (US\$) 2020.⁷²



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

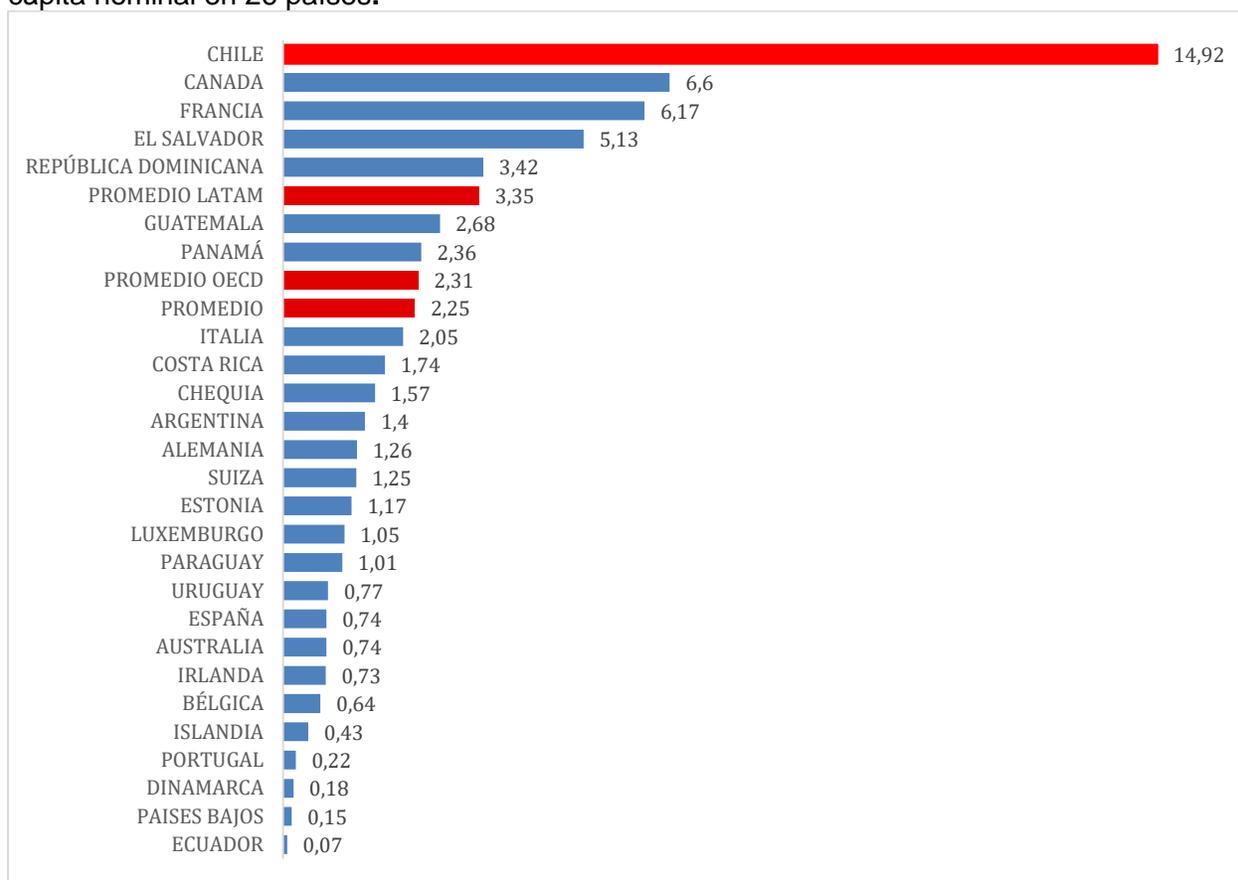
⁷² Datos de Japón incluyen las asignaciones.

Gráfico 24: Ratio entre la dieta bruta nominal anualizada de Diputados y el PIB per cápita nominal.



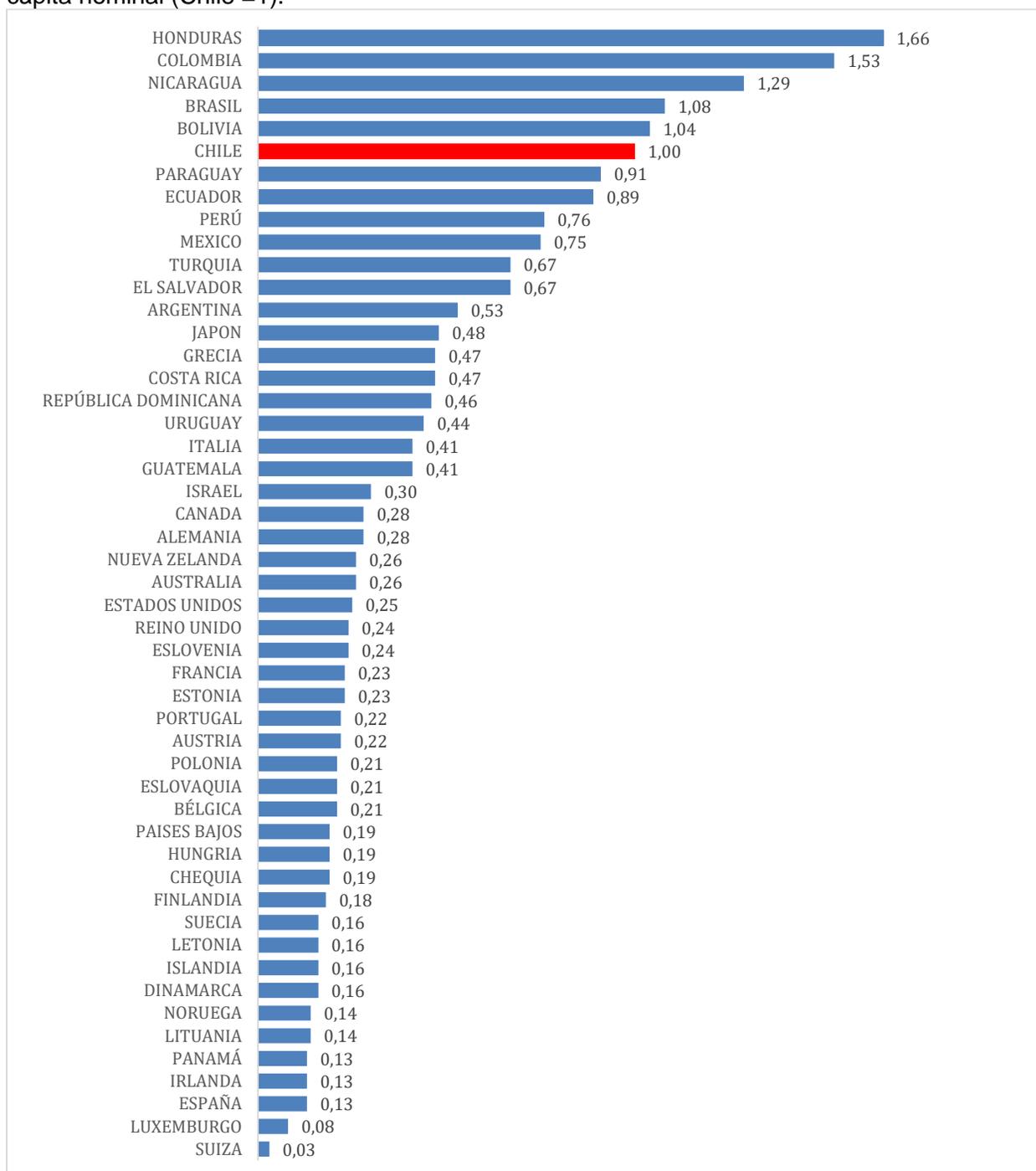
Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 25: Ratio entre las asignaciones nominales anualizadas de Diputados y el PIB per cápita nominal en 26 países.



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

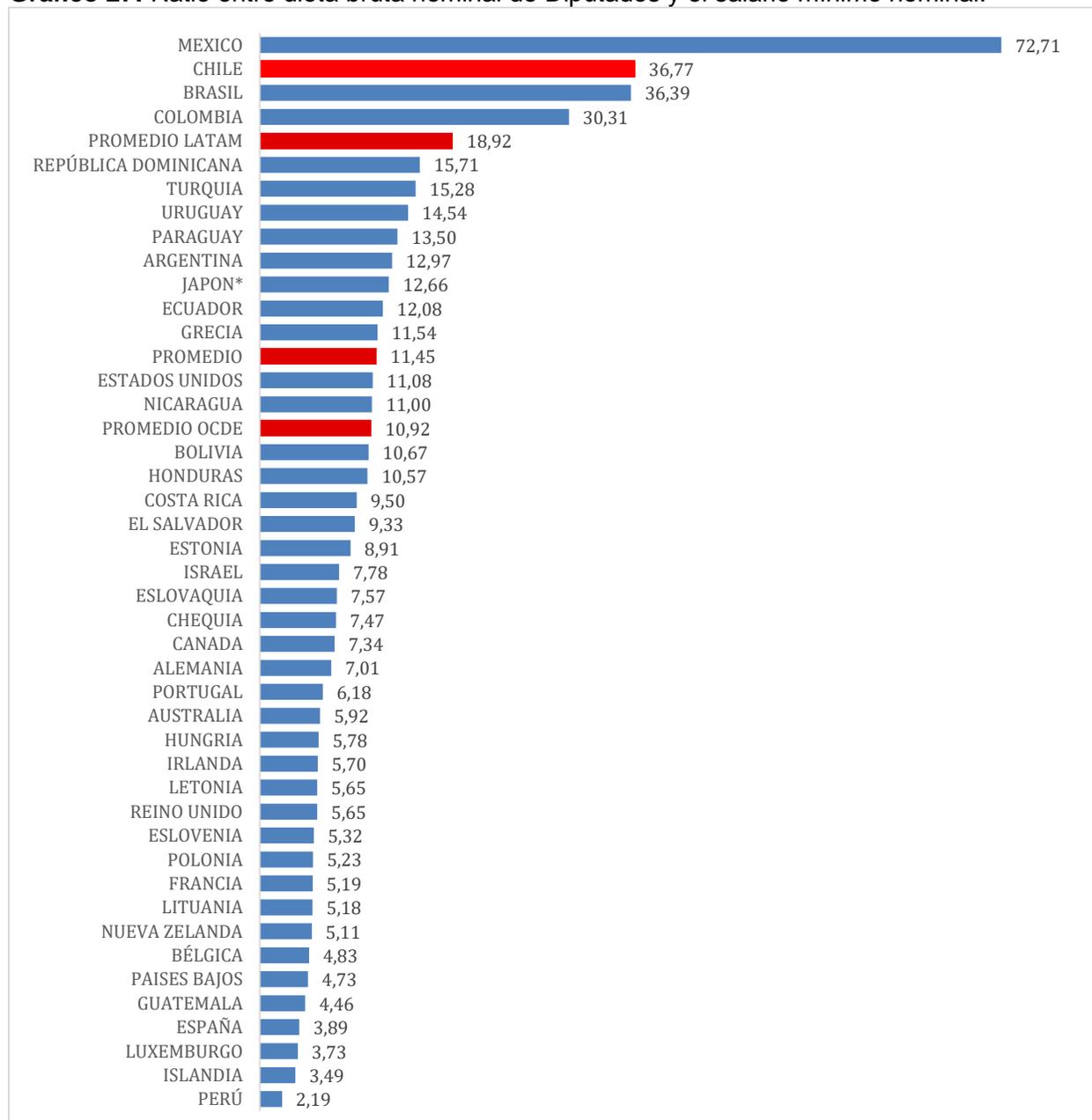
Gráfico 26: Índice comparativo entre la dieta bruta nominal anual de Diputados y el PIB per cápita nominal (Chile =1).⁷³



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁷³ Datos de Japón incluyen las asignaciones.

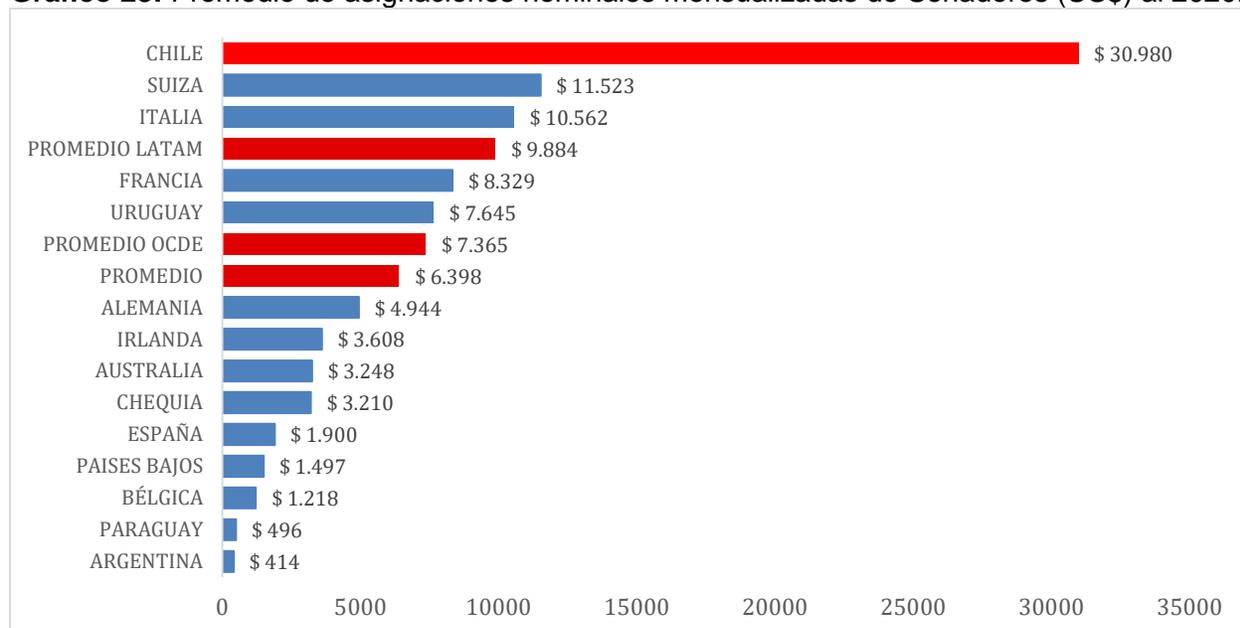
Gráfico 27: Ratio entre dieta bruta nominal de Diputados y el salario mínimo nominal.⁷⁴



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

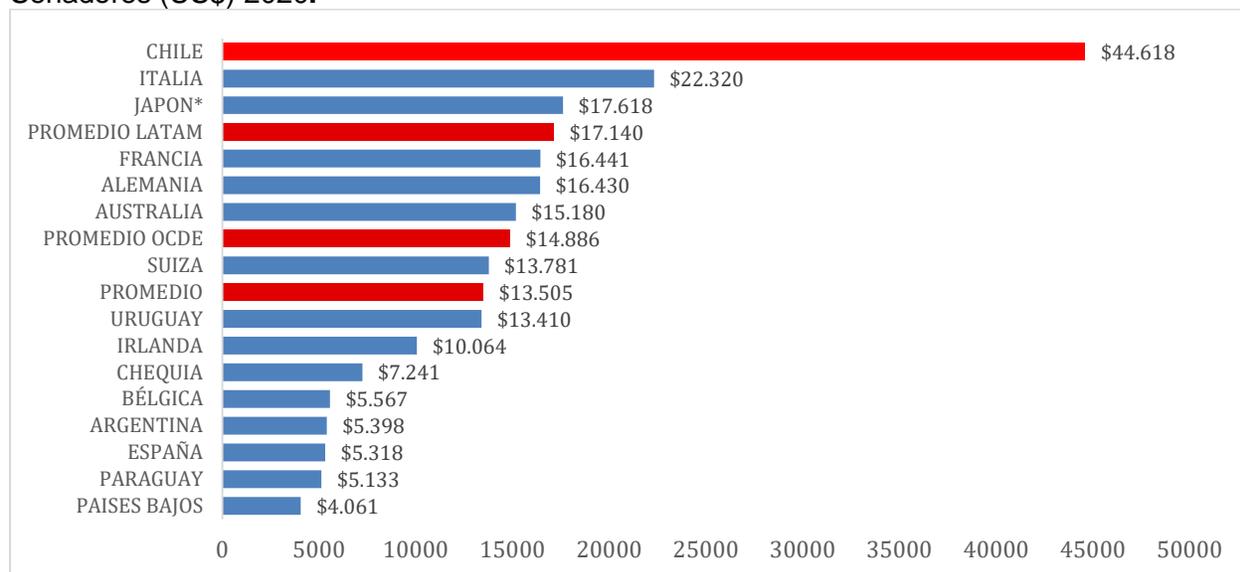
⁷⁴ Datos de Japón incluyen las asignaciones.

Gráfico 28: Promedio de asignaciones nominales mensualizadas de Senadores (US\$) al 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

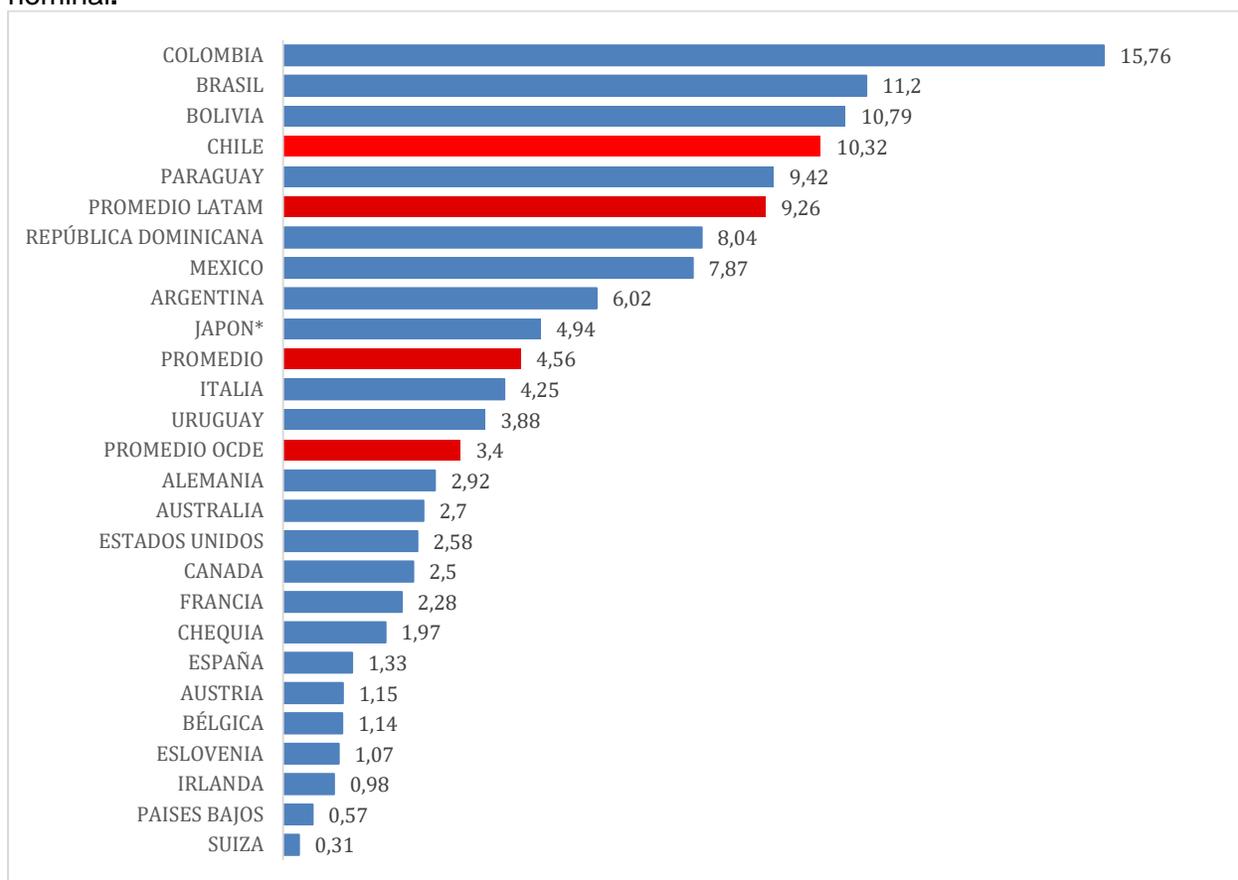
Gráfico 29: Promedio de dietas brutas más asignaciones nominales mensualizadas de Senadores (US\$) 2020.⁷⁵



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁷⁵ Datos de Japón incluyen las asignaciones.

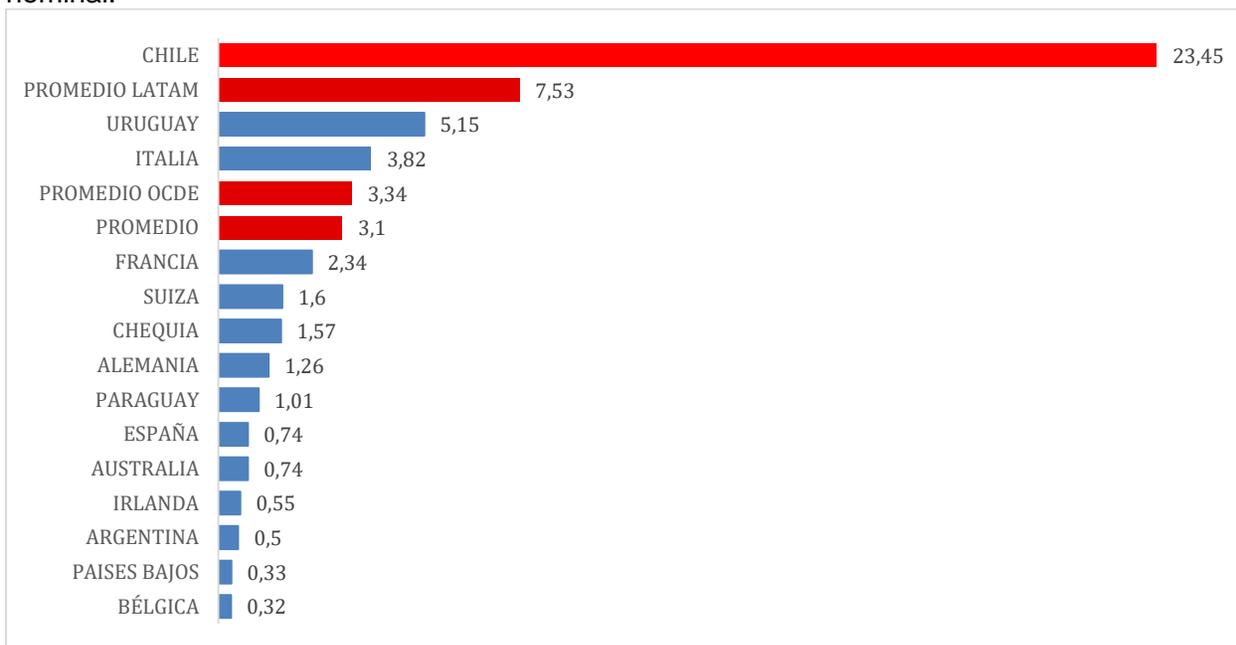
Gráfico 30: Ratio entre la dieta bruta nominal anualizada de Senadores y el PIB per cápita nominal.⁷⁶



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

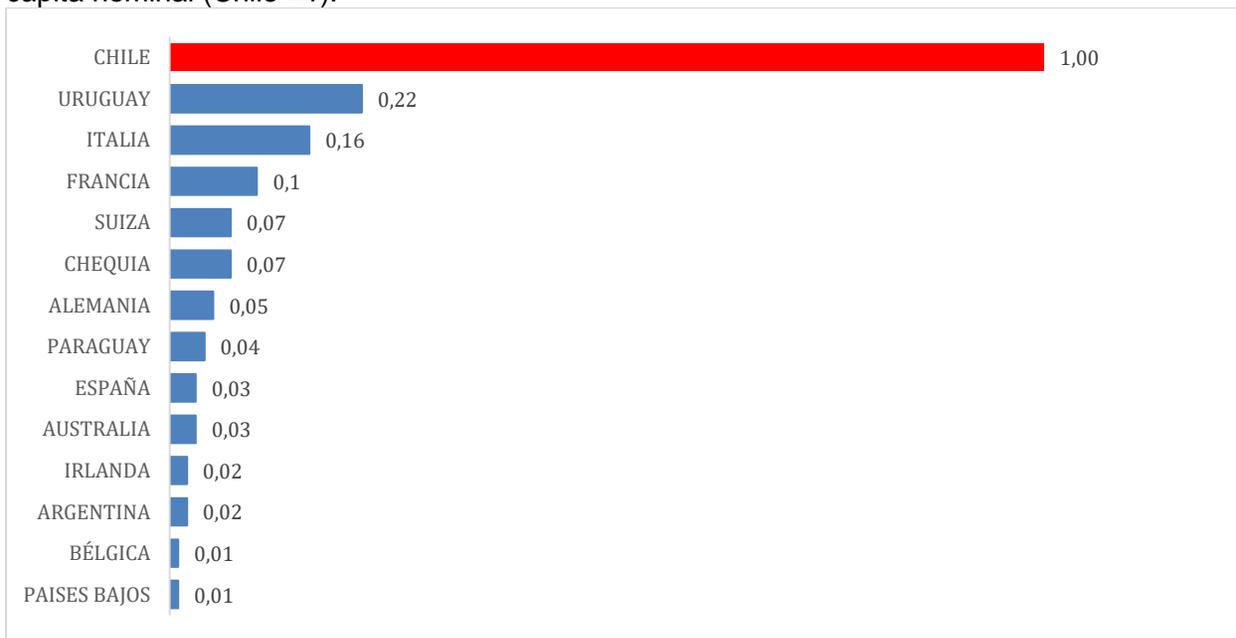
⁷⁶ Datos de Japón incluyen las asignaciones.

Gráfico 31: Ratio entre asignaciones nominales anualizadas de Senadores y el PIB per cápita nominal.



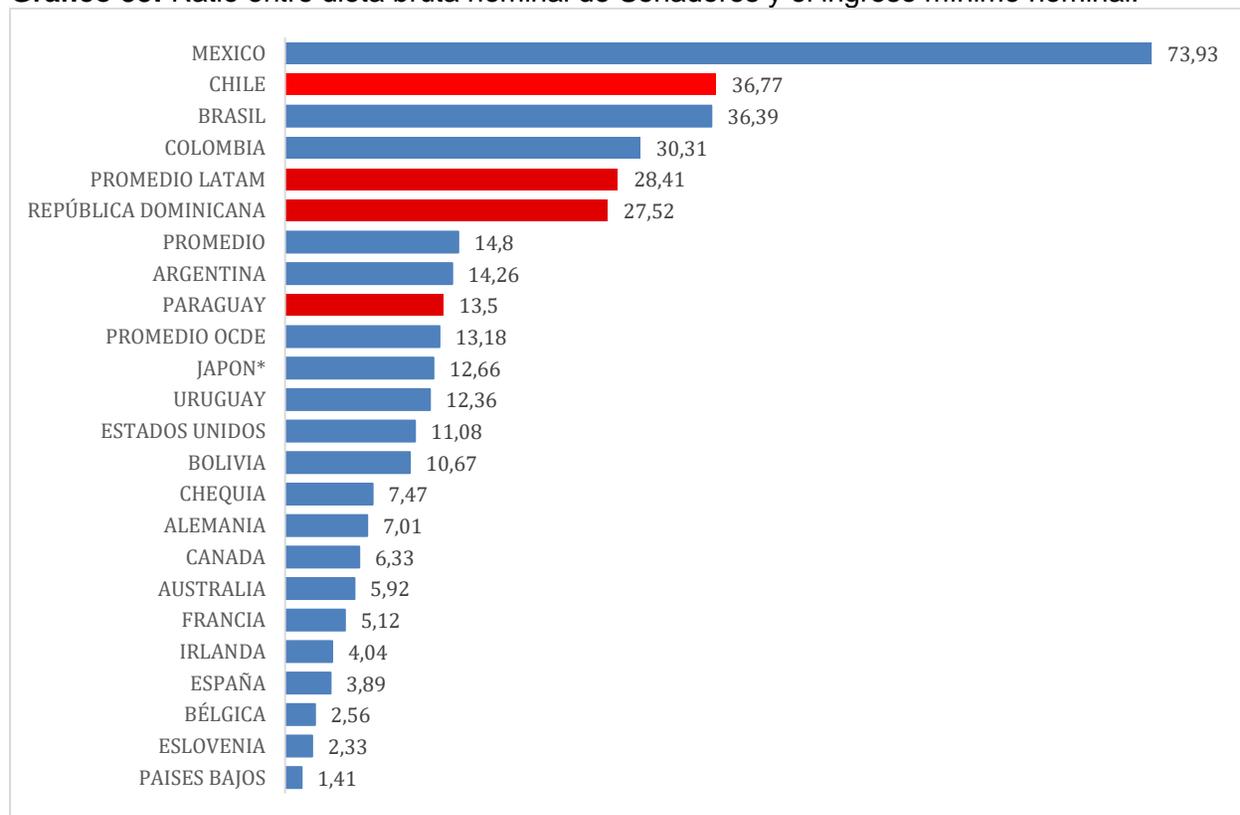
Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 32: Índice comparativo entre la dieta bruta nominal anual de Senadores y el PIB per cápita nominal (Chile =1).



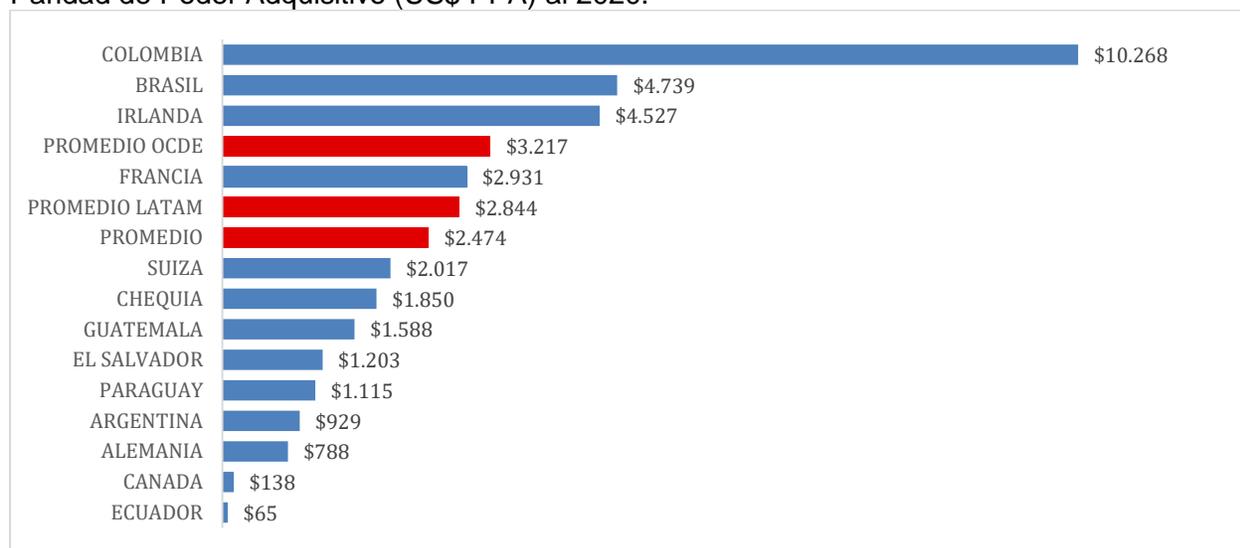
Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 33: Ratio entre dieta bruta nominal de Senadores y el ingreso mínimo nominal.⁷⁷



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

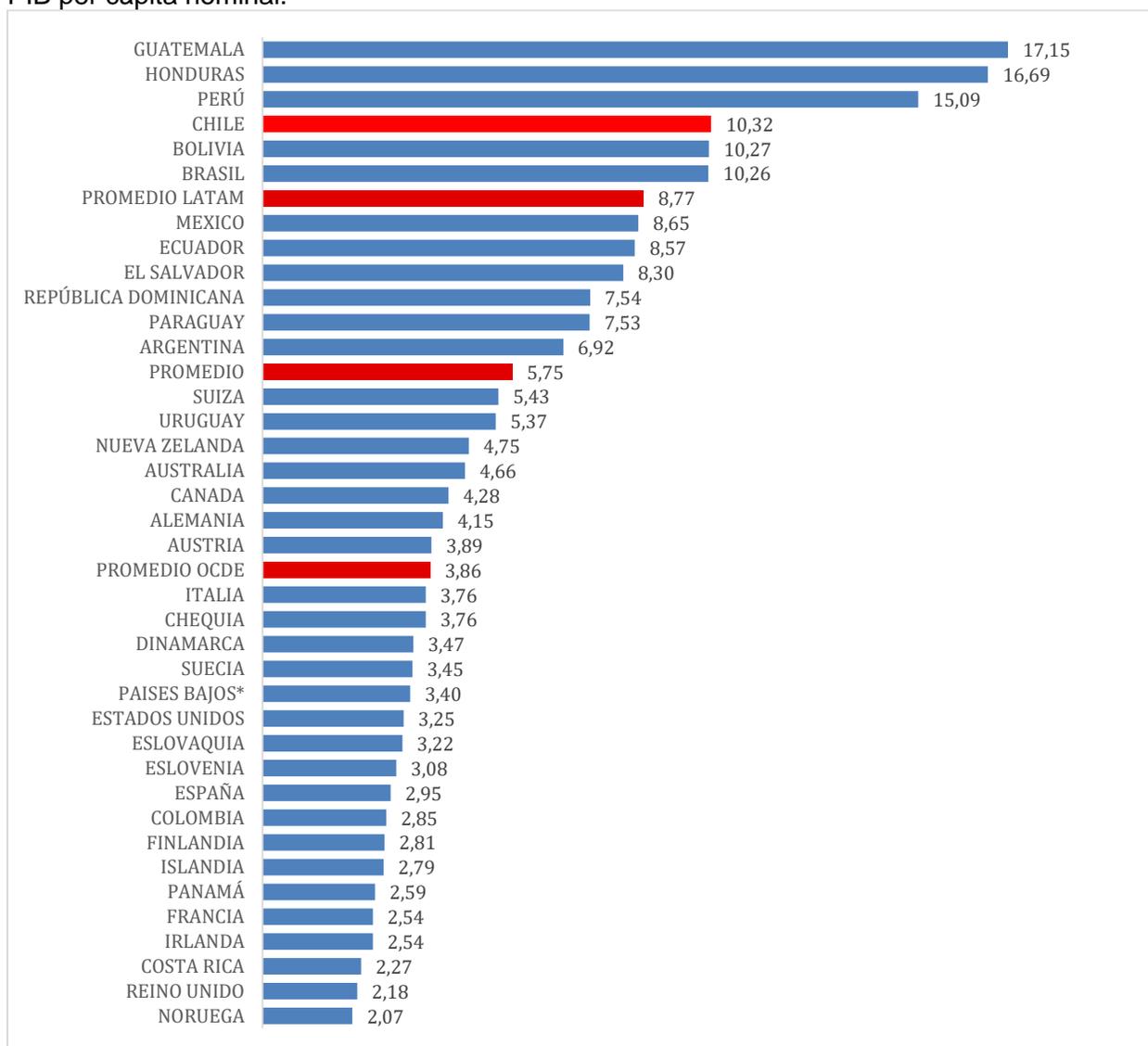
Gráfico 34: Promedio de asignaciones nominales mensualizadas de Ministros de Estado a Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA) al 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁷⁷ Datos de Japón incluyen las asignaciones.

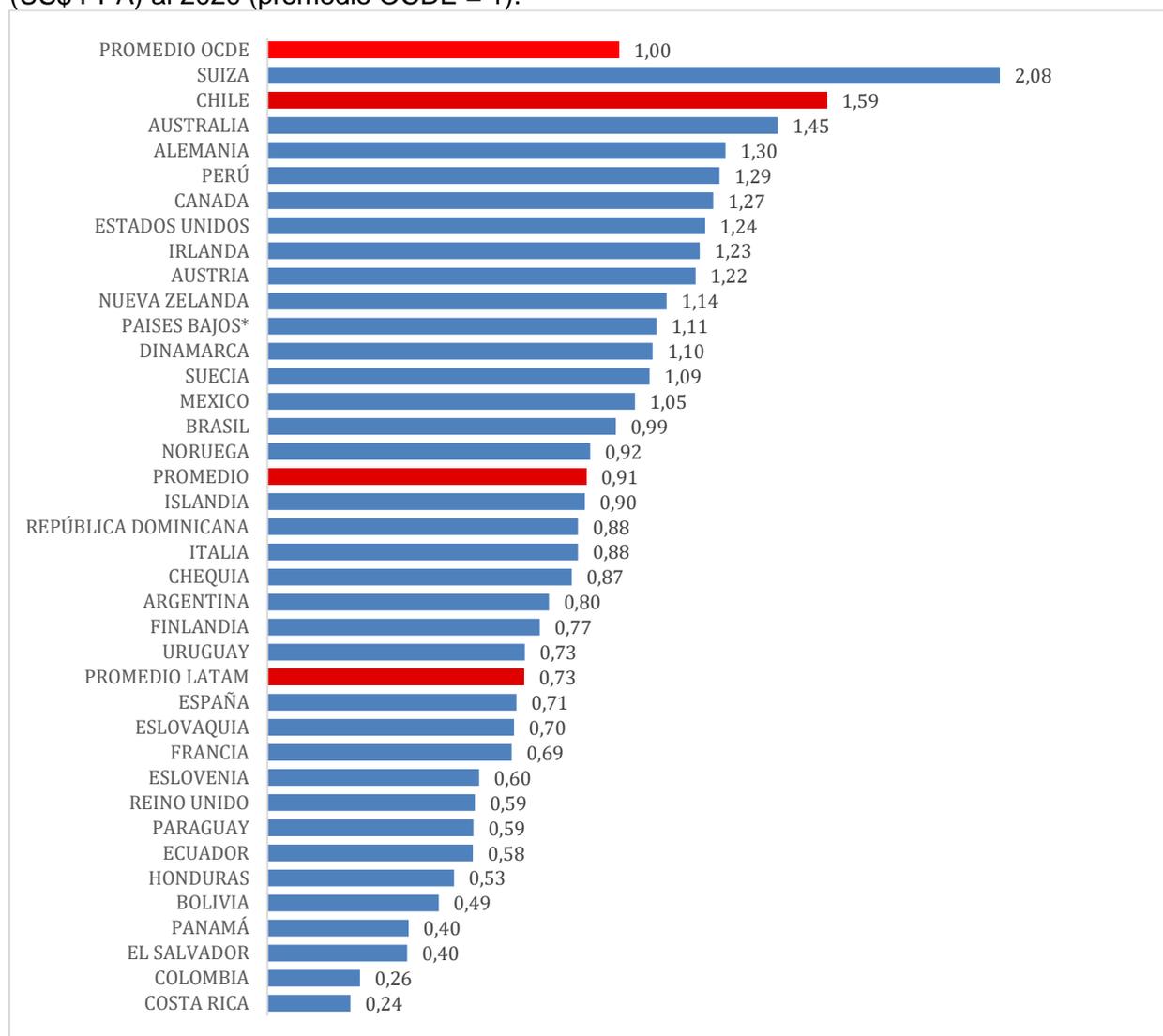
Gráfico 35: Ratio entre la remuneración bruta nominal anualizada de Ministros de Estado y el PIB per cápita nominal.⁷⁸



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁷⁸ Datos de Países Bajos incluyen las asignaciones

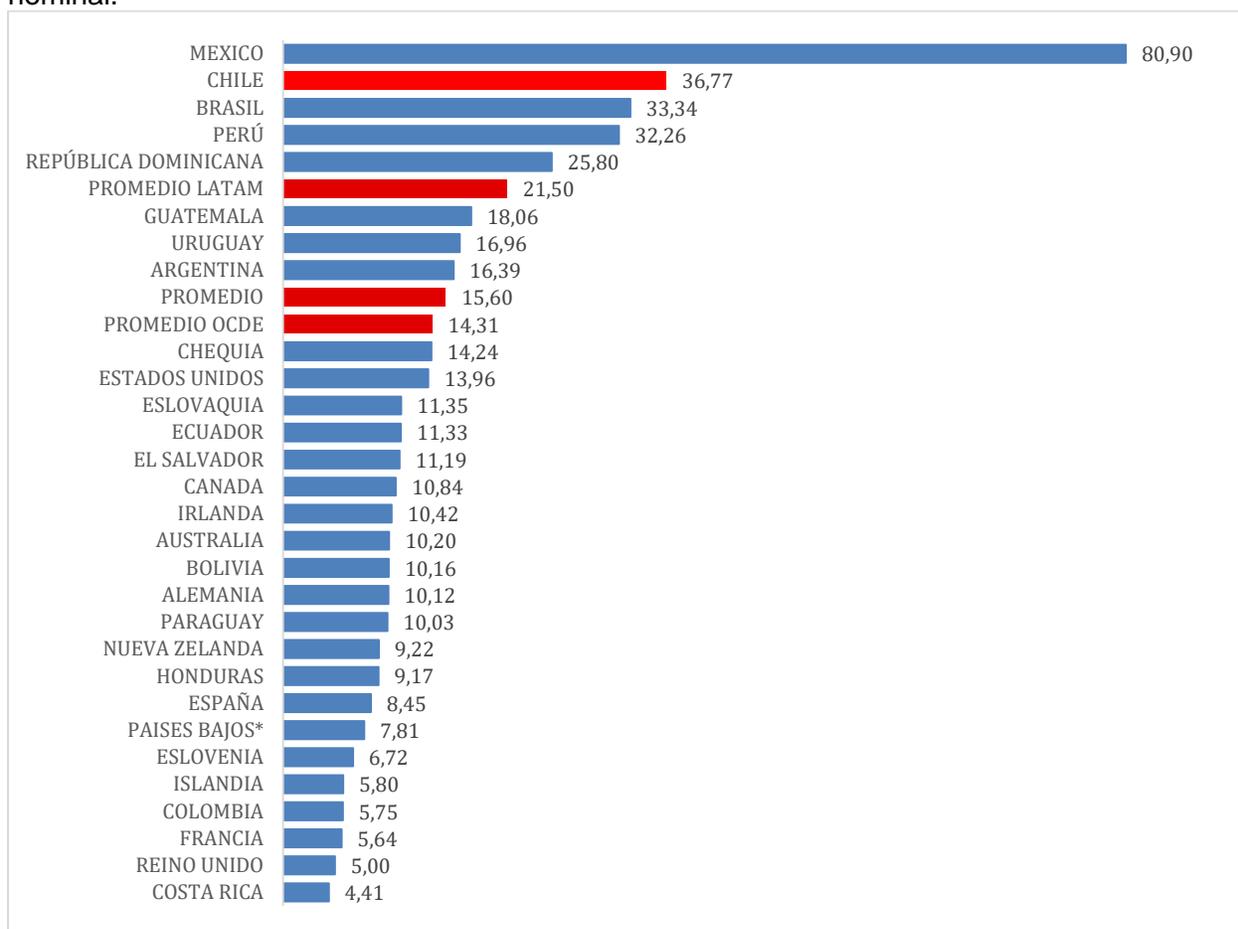
Gráfico 36: Índice de remuneraciones brutas reales mensualizadas de Ministros de Estado (US\$ PPA) al 2020 (promedio OCDE = 1).⁷⁹



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁷⁹ Datos de Países Bajos incluyen las asignaciones.

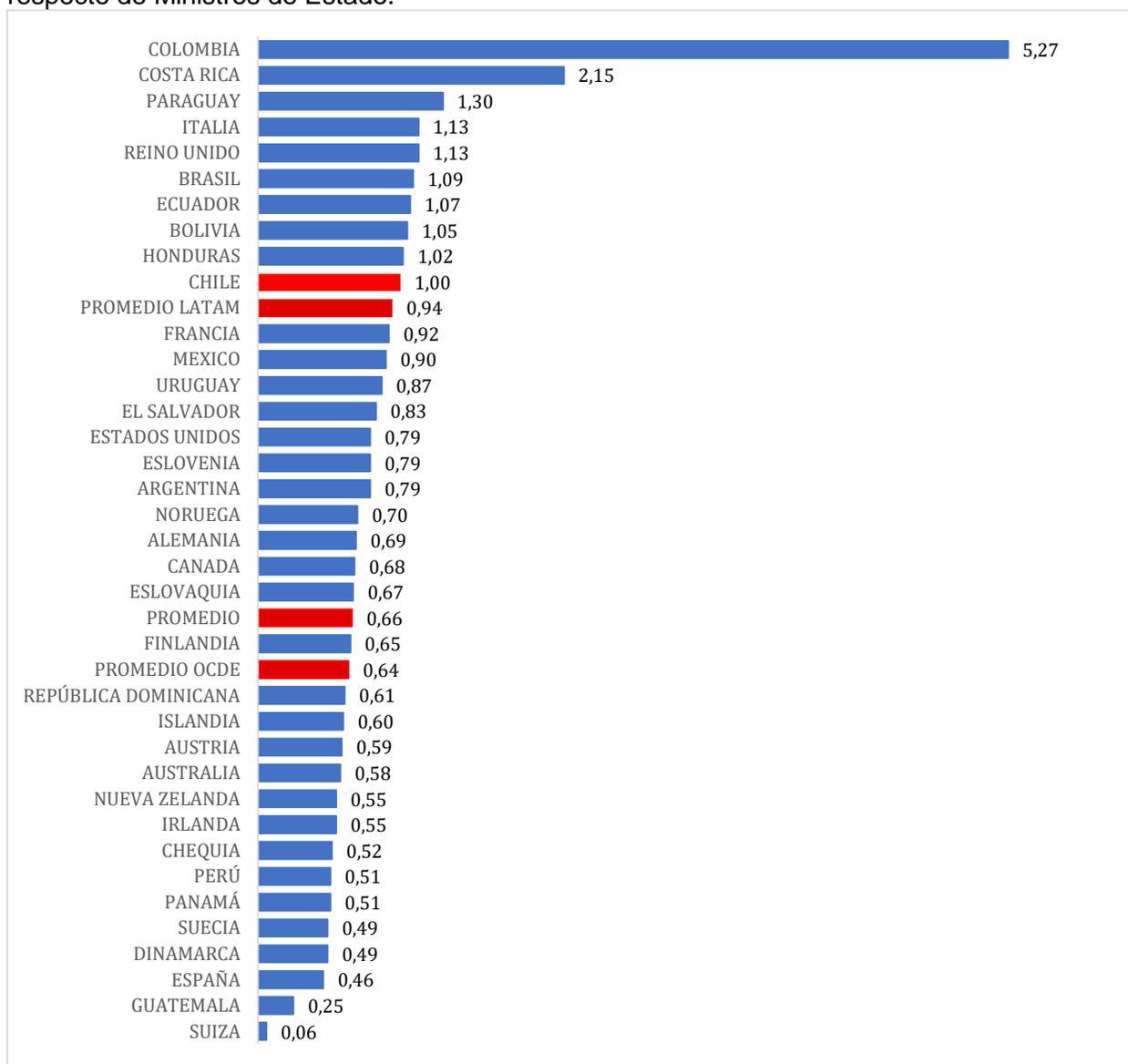
Gráfico 37: Ratio entre remuneración bruta nominal de Ministros de Estado y el ingreso mínimo nominal.⁸⁰



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁸⁰ Datos de Países Bajos incluyen las asignaciones.

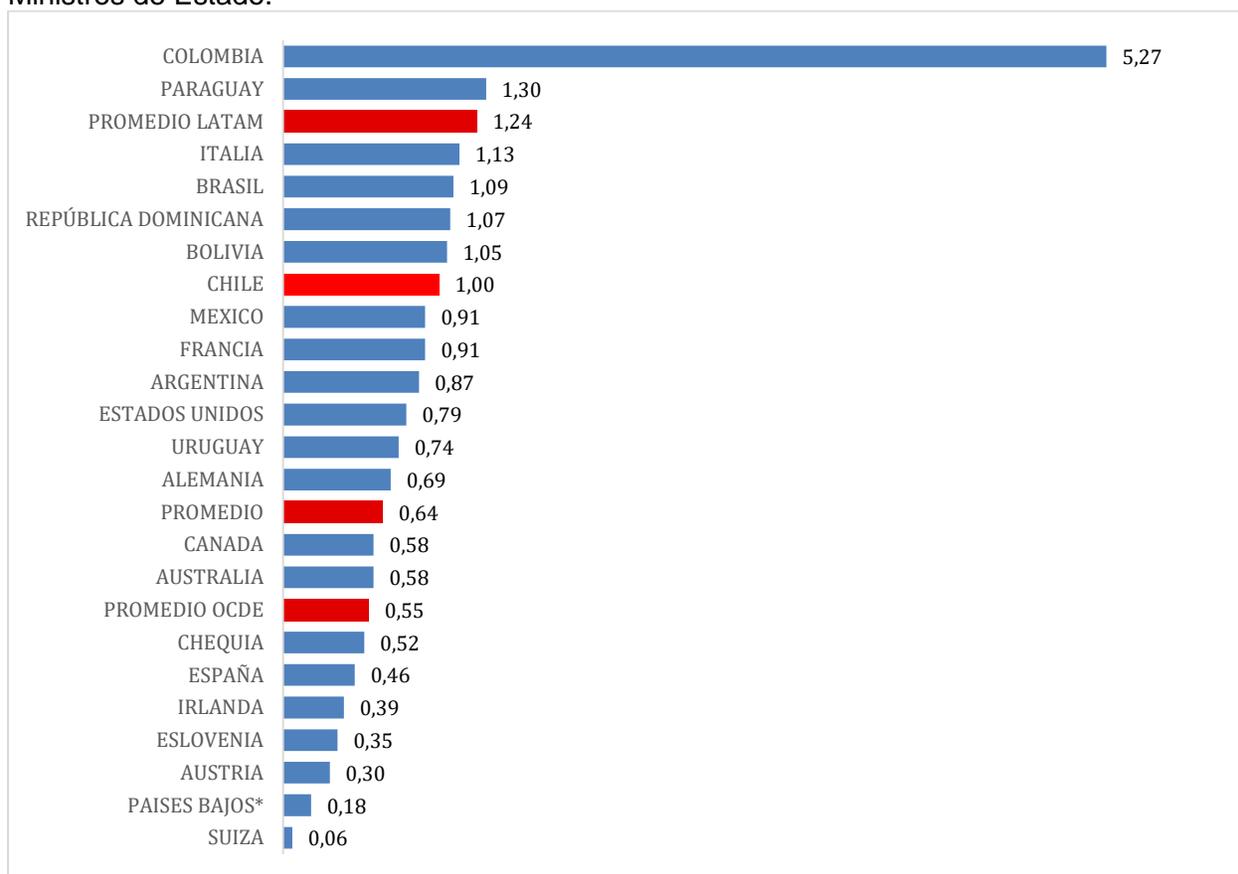
Gráfico 38: Ratio entre remuneraciones brutas de Diputados o Parlamentarios unicamerales respecto de Ministros de Estado.⁸¹



Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁸¹ Datos de Países Bajos de Ministros incluyen las asignaciones

Gráfico 39: Ratio entre remuneraciones brutas de Senadores respecto a dieta bruta de Ministros de Estado.⁸²

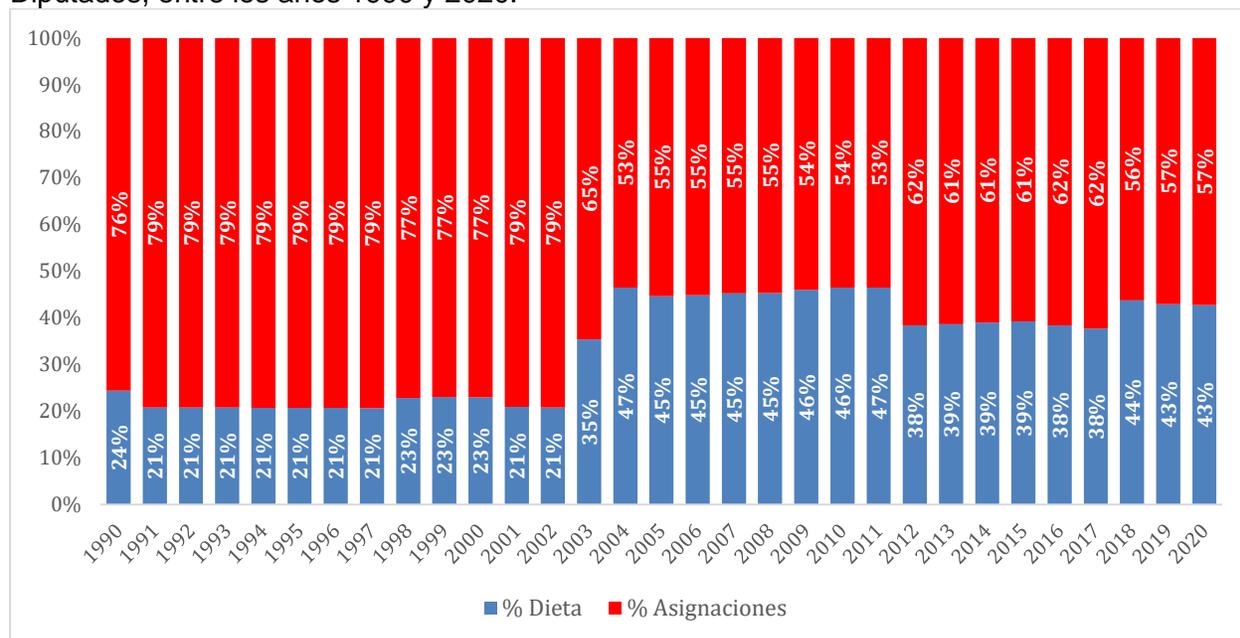


Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes oficiales de los países o Global Leadership Project y correcciones con datos de Fondo Monetario Internacional.

⁸² Datos de Países Bajos de Ministros incluyen las asignaciones.

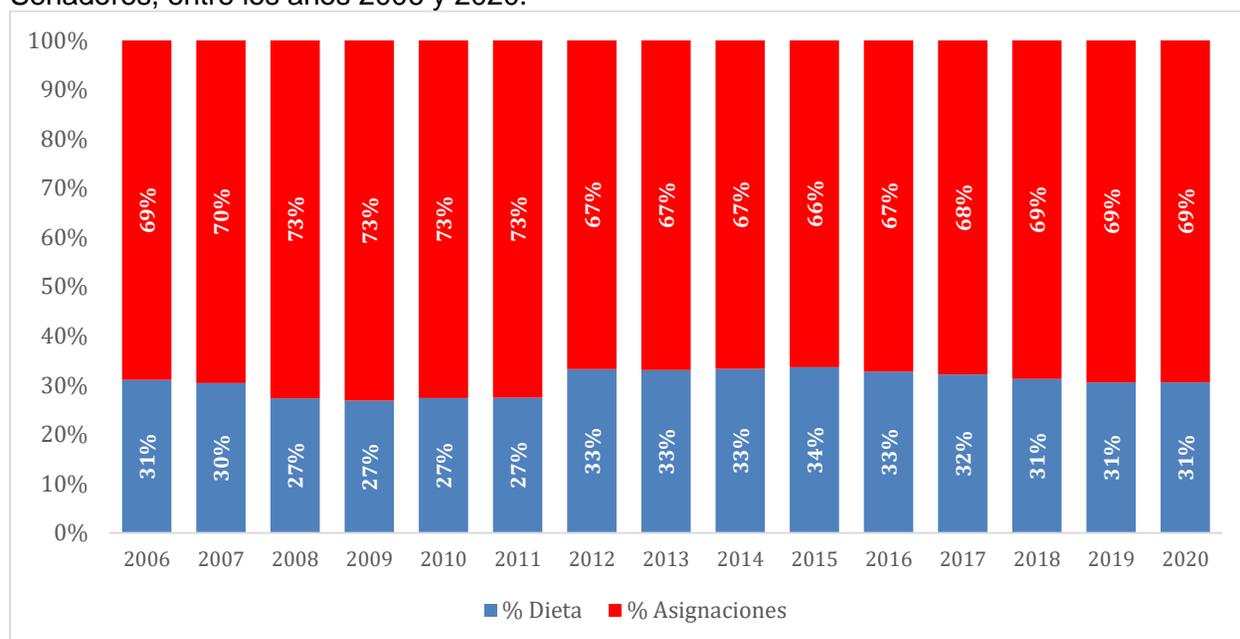
ANEXO 4. EVOLUCIÓN DE LA DIETA PARLAMENTARIA Y REMUNERACIONES DE MINISTROS DE ESTADO EN CHILE, RESPECTO DEL RESTO DE LA FUERZA LABORAL.

Gráfico 40: Evolución de la proporción que representan la dieta bruta y las asignaciones de Diputados, entre los años 1990 y 2020.



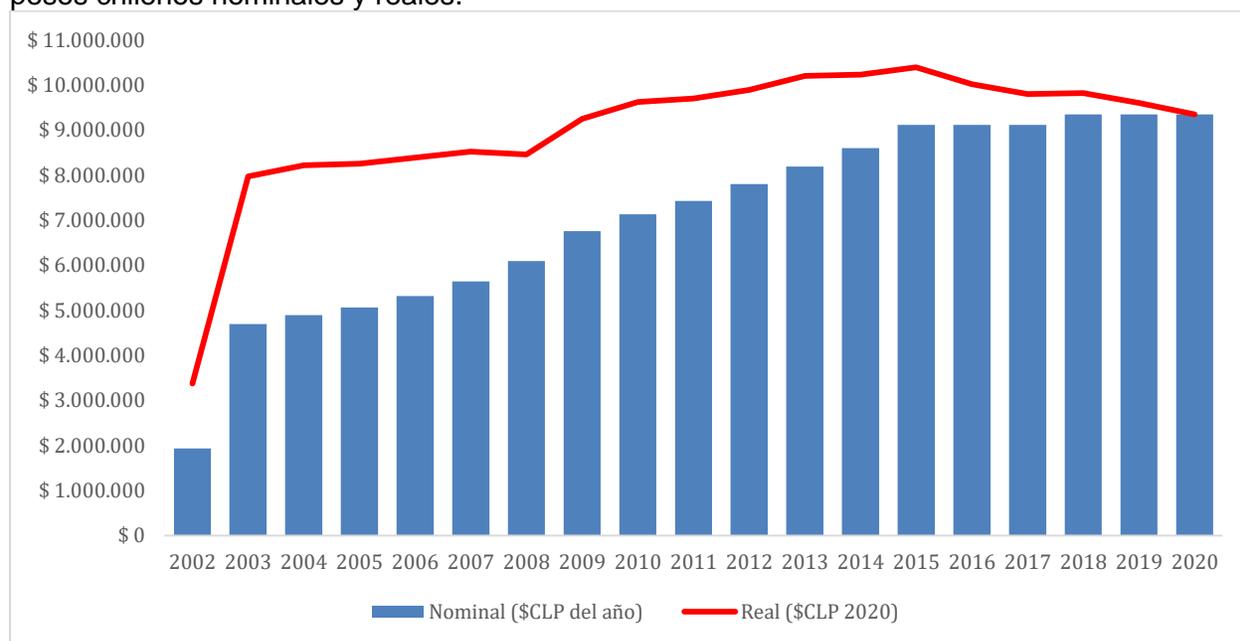
Fuente: Datos Cámara de Diputados y correcciones a valor 2020 con IPC de Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 41: Evolución de la proporción que representan la dieta bruta y las asignaciones de Senadores, entre los años 2006 y 2020.



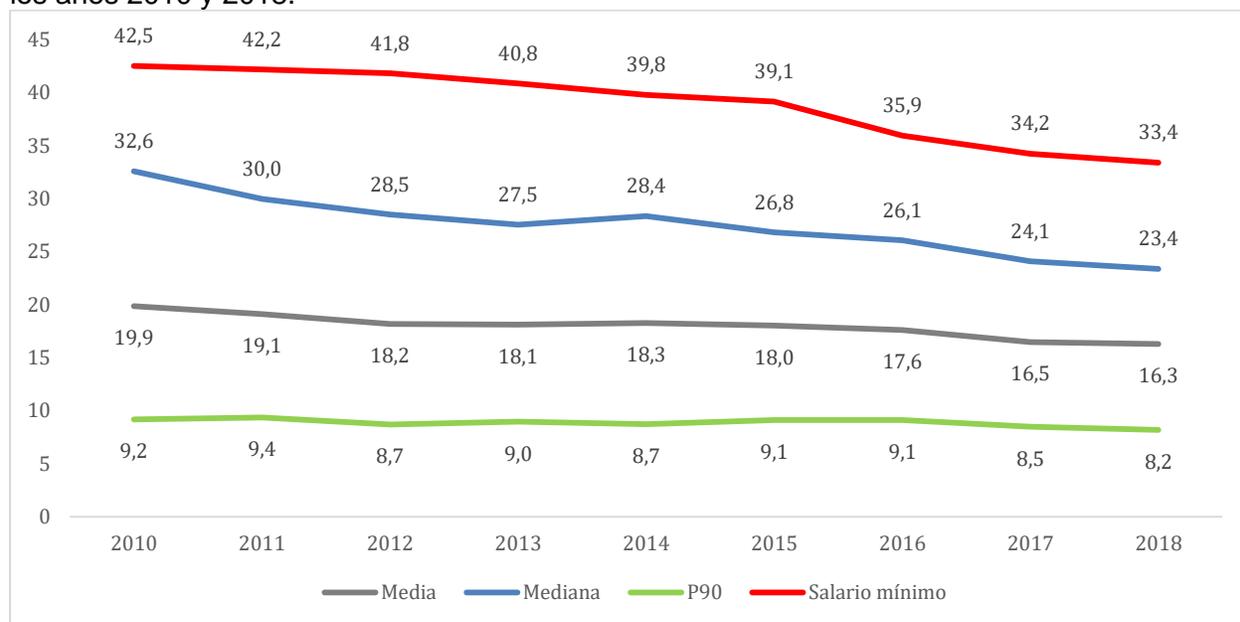
Fuente: Datos Senado de la República y correcciones a valor 2020 con IPC de Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 42: Evolución de la dieta bruta de Ministros de Estado entre los años 2002 y 2020, en pesos chilenos nominales y reales.



Fuente: Datos Dirección de Presupuestos y correcciones a valor 2020 con IPC de Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 43: Ratio entre dieta de Ministros de Estado y estadígrafos de ingresos en Chile, entre los años 2010 y 2018.



Fuente: Datos para las dietas proporcionados por la Cámara de Diputados y el Senado de la República; de ingresos a partir de la Encuesta Suplementaria de Ingresos del Instituto Nacional de Estadística; y de salario mínimo de la Dirección del Trabajo.

ANEXO 5: NOTA METODOLÓGICA DEL ESTUDIO DE ANÁLISIS COMPARADO: DIETAS PARLAMENTARIAS Y REMUNERACIONES MINISTERIALES.

En esta sección, se detallan las decisiones metodológicas que dan sustento al presente informe.

Para la primera parte del estudio (análisis comparado de dietas, remuneraciones y asignaciones de Parlamentarios y Ministros para países OCDE y de América Latina), se tiene lo siguiente:

- **Datos comparados de Parlamentarios en distintos países.**

Los datos de Parlamentarios (dietas, asignaciones, descuentos, asignaciones no valorizadas) se recolectaron de fuentes oficiales tales como, leyes, decretos, presupuestos, páginas web oficiales de los Congresos u otros documentos oficiales. En caso de no encontrarse información en estas fuentes, se usaron los valores de la base de datos Global Leadership Project.

Del total de países con Cámara Baja o Unicamerales (53), se utilizó esta base en 10 países (Colombia, Grecia, Hungría, Israel, Letonia, Lituania, Nicaragua, Perú, Polonia y Turquía), y sólo quedaron tres países sin información (Corea del Sur, Cuba y Venezuela), representando el 6% del total de países.

Del total de países con Cámara Alta (26), se consultó esta base para el caso de Colombia (que corresponde al mismo monto entre Cámaras), quedando sólo cuatro países sin información (Corea del Sur, Cuba, Polonia y Venezuela), representando el 15% del total de países.

- **Datos Ministros.**

Los datos de Ministros (remuneraciones, asignaciones, descuentos, asignaciones no valorizadas) se recolectaron de fuentes oficiales como, leyes, decretos, presupuestos, páginas web oficiales de los sectores públicos de los países u otros documentos oficiales.

Del total de países estudiados (53), quedaron 17 países sin información (Bélgica, Corea Del Sur, Cuba, Estonia, Grecia, Guatemala, Hungría, Israel, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Nicaragua, Polonia, Portugal, Turquía y Venezuela), representando el 32% del total de países.

Los datos primarios de fuentes oficiales fueron obtenidos en moneda local para un año determinado. Es por esto que es necesario realizar correcciones a los datos, para hacerlos comparables unos con otros. En este sentido, se utilizaron las siguientes variables auxiliares:

- **Datos PIB per cápita.**

Obtenidos del FMI (World Economic Outlook database de octubre del 2019) y se utilizan para poder comparar los ratios entre países de las dietas/remuneraciones/asignaciones respecto al PIB per cápita de cada país.

- **Datos factor a dólares internacionales (US\$).**

Obtenidos del FMI (World Economic Outlook database de octubre del 2019) y se utilizan para poder comparar las dietas/remuneraciones/asignaciones expresadas en dólares internacionales (US\$), las que originalmente estaban en moneda local. En este caso, se construye el factor de conversión de moneda local a US\$ con la información provista por el FMI (PIB nominal en moneda local del país, y en US\$) para cada año, como sigue:

Factor de US\$ = PIB moneda local / PIB US\$.

A modo de ejemplo, para el caso de Parlamentarios de Chile en el 2020 se tiene que:
Factor de US\$ = PIB moneda local / PIB US\$ = \$211.500,8 / 308,5 US\$ = 685,6 (\$/US\$ PPA)
Así queda que para el 2020 los Parlamentarios en Chile ganan mensualmente:
Dieta 2020 (US\$) = Dieta 2020 (\$) / Factor de US\$ = \$9.349.851 / 685,6 (\$/US\$) = US\$13.638

- **Datos factor Paridad Poder Adquisitivo (PPA).**

Obtenidos del FMI (World Economic Outlook database de octubre del 2019) y se utilizan para poder comparar las dietas/remuneraciones/asignaciones expresadas en dólares internacionales corregidos por Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA). Asimismo, es posible comparar los ratios de cada uno en relación a los PIB per cápita PPA o los salarios mínimos de cada país.

En este caso, se construye el factor de conversión de moneda local a US\$ PPA con la información provista por el FMI (PIB nominal en moneda local del país, y en US\$ PPA) para cada año, como sigue:

Factor de US\$ PPA= PIB moneda local / PIB US\$ PPA.

- **Datos Índices de Precios al Consumidor (IPC).**

Obtenidos del FMI (World Economic Outlook database de octubre del 2019) y se utilizan para poder comparar los datos obtenidos en distintos años. Es decir, para poder comparar la información, se llevaron todos los datos a Valor Presente (año 2020), mediante la aplicación del factor de IPC para el año y país correspondiente.

Cabe destacar que para esta corrección, se asumió que las dietas/remuneraciones/asignaciones del último año disponible del país se reajustan por IPC (del mismo país) de manera automática.

- **Datos salario mínimo.**

Para el caso del salario mínimo, se utilizó la base OCDE que presenta los valores en US\$ PPA del año 2018.

Los datos no disponibles en OCDE, se extrajeron de fuentes oficiales de cada país, los que se encontraban en moneda local. En los casos en que existen más de una rama sectorial con salario mínimo, se calcularon los promedios, y luego se corrigen según los puntos mencionados anteriormente.

Para el caso de Panamá, no se compara respecto al salario mínimo, ya que dicho salario varía entre las 196 actividades económicas del país por año.

Para la segunda parte del estudio (Evolución Dieta Parlamentaria y Remuneración Ministerial en Chile) se tiene que:

- **Datos de Parlamentarios.**

Se obtuvo la información de dietas parlamentarias nominales del año 1990 al 2020. Además de las asignaciones parlamentarias diferenciadas por Cámara Baja y Alta para el año 2020. Adicionalmente, se obtuvo la información sobre la evolución de asignaciones de Diputados para los últimos 30 años y Senadores del 2006 al 2020. Datos proporcionados por ambas Cámaras del Congreso.

- **Datos de Ministros.**

Se obtuvo la información de remuneraciones brutas de Ministros nominales del año 2002 al 2020. Además, se menciona que no tienen información respecto de las asignaciones y beneficios no valorizados. Cabe destacar que en este caso, la información utilizada se basa en lo estipulado por la ley de plantas, según las recomendaciones de Dirección de Presupuestos (Dipres). Datos proporcionados por la Dirección de Presupuestos.

- **Datos de Ingresos.**

Se utilizaron medidas de tendencia central y de dispersión (media, mediana, percentil 10, percentil 90, rango intercuartil) del ingreso de los ocupados en Chile entre 2010-2018. Estos datos fueron provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas, utilizando la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI), módulo complementario de la Encuesta Nacional de Empleo, que recaba información para caracterizar los ingresos de los ocupados en Chile.

- **Datos Índices de Precios al Consumidor (IPC).**

Mencionados en el punto anterior, en el caso de Chile, se utilizan para llevar a Valor Presente (año 2020) los datos de dietas/remuneraciones/asignaciones, y así comparar en moneda “real” (del presente año) lo percibido por Parlamentarios y Ministros del año 1990 al 2020.

Para la tercera parte del estudio (Relación de las renta de altas autoridades y directivos en países seleccionados) se tiene que:

- **Datos comparados de altas autoridades en distintos países.**

Los datos de remuneraciones de altas autoridades (Jefe de Gobierno, Contralor de la República, y Juez del Máximo Tribunal) se recolectaron de fuentes oficiales tales como, leyes, decretos, presupuestos, páginas web oficiales de los gobiernos u otros documentos oficiales. En caso de no encontrarse información en estas fuentes -específicamente Colombia- se usaron los valores de la base de datos Global Leadership Project.

En general se obtuvo la información para los 11 países, salvo: para la Jefa de Gobierno (Bundeskanzlerin) de Alemania , el Contralor de la República (Comptroller General - Government Accountability Office) y los Jefes de departamento (D4) de Estados Unidos.

Además los casos menos comparables -ya que incluyen asignaciones a diferencia de los demás- son: los Contralores de la República de Australia (Australian National Audit Office Secretary), y Reino Unido (Comptroller and Auditor General).

- **Datos comparados de directivos tipo D1, D2, D3, y D4 en distintos países.**

Los datos de directivos: Subsecretarios (D1), Jefes de Servicio (D2), Subdirectores o jefes de división (D3), y Jefes de departamento (D4) en distintos países se obtuvieron de la publicación Government at a Glance (GAAG) de la OCDE. Esta información más reciente se encuentra disponible en la publicación GAAG del año 2017.

Estos datos de remuneraciones corresponden a seis ministerios/departamentos de la Administración Central (Interior, Hacienda, Justicia, Educación, Sanidad y Medio Ambiente, o sus equivalentes). Los niveles de remuneración son el promedio de la retribución del personal existente. La remuneración total incluye sueldos y salarios, las cotizaciones sociales del empleador y la corrección del tiempo de trabajo. Para el propósito de este estudio, sólo se consideraron los sueldos y salarios para hacerlos comparables con los demás altos cargos.

La clasificación de tipos de cargos de la OCDE, es una adaptación de los códigos CIUO-08 desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta es la siguiente:

Altos funcionarios.

- D1: son los funcionarios públicos de mayor rango, justo por debajo del Ministro o Secretario de Estado/Viceministro. Pueden ser miembros de la función pública de alto nivel y/o designados por el Gobierno o por el Jefe de Gobierno. Asesoran al Gobierno sobre políticas públicas, supervisan la interpretación y aplicación de las políticas públicas y, en algunos países, tienen poderes ejecutivos. Los gestores D1 pueden tener derecho a asistir a algunas reuniones del Gabinete/Consejo de Ministros, pero no son parte de ellos. Asumen la dirección y gestión general en el Ministerio/Secretaría de Estado o en un ámbito administrativo determinado. En países con un sistema de organismos autónomos, poderes descentralizados, organizaciones más planas y gestores empoderados, el cargo D1 corresponde al de director general.
- D2: se sitúan justo por debajo de los gestores D1. Formulan y revisan las políticas y planifican, dirigen, coordinan y evalúan las actividades generales del ministerio o de una dirección/unidad especial con el apoyo de otros gestores. Pueden formar parte de la función pública de alto nivel. Proporcionan orientación en la coordinación y gestión de programas de trabajo y liderazgo a los equipos de profesionales en diferentes ámbitos administrativos. Determinan los objetivos, estrategias y programas para la unidad/departamento administrativo bajo su supervisión.

Cargos intermedios.

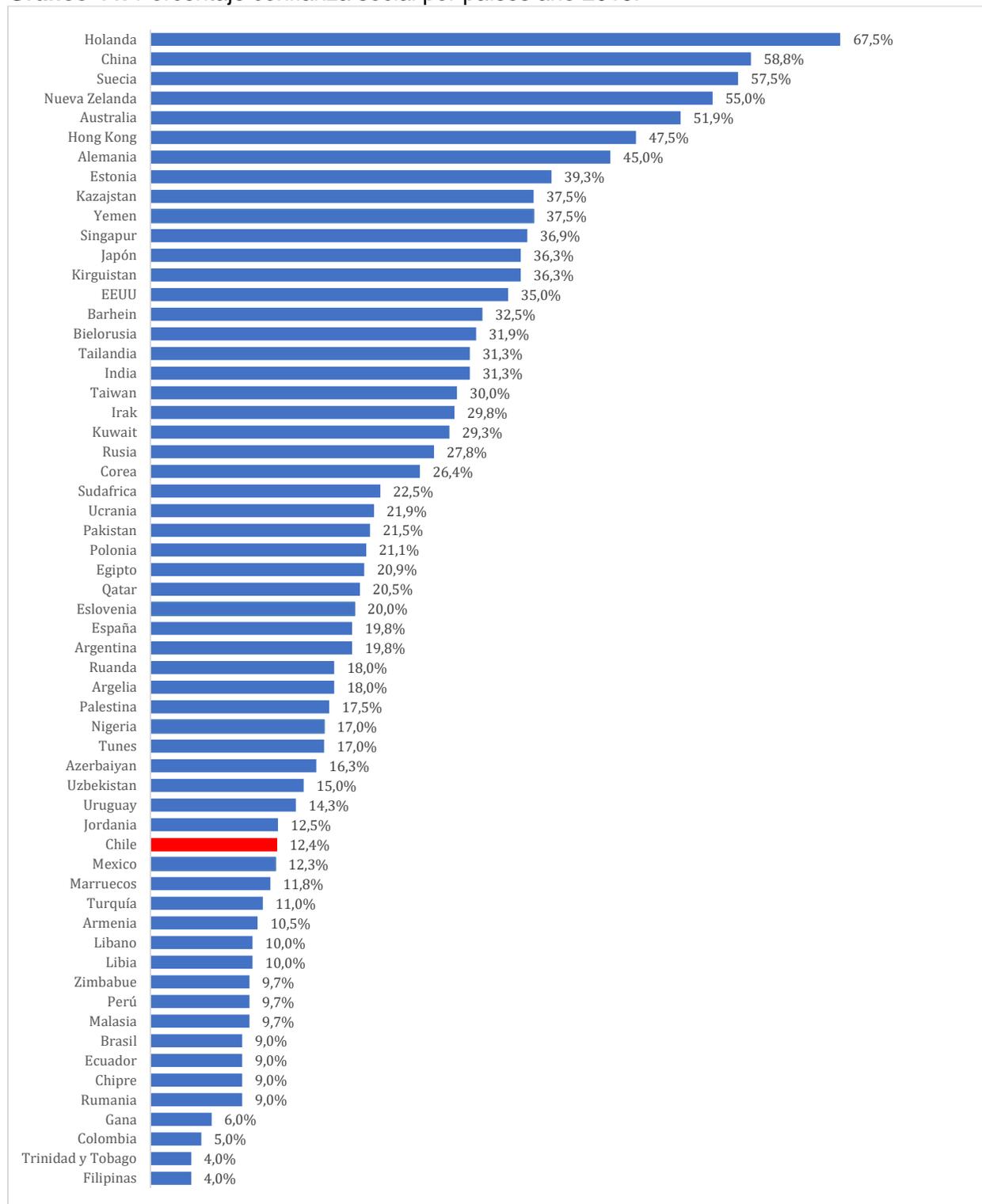
- D3: se sitúan justo por debajo de los gestores D2. Planifican, dirigen y coordinan el funcionamiento general de una unidad administrativa/de dirección específica dentro de un ministerio con el apoyo de otros gestores, por lo general bajo las directrices establecidas por un comité directivo o un órgano rector. Asumen el liderazgo y la gestión de equipos de profesionales dentro de su área particular. Estos funcionarios desarrollan y gestionan el programa de trabajo y el personal de las unidades, divisiones o áreas políticas. Establecen y gestionan los presupuestos, controlan los gastos y aseguran la utilización eficiente de los recursos. Monitorizan y evalúan el rendimiento de los diferentes equipos profesionales.
- D4: se sitúan justo por debajo de los gestores D3. Asesoran y administran las políticas y la planificación estratégica y financiera. Establecen y dirigen los procedimientos operativos y administrativos, y ofrecen asesoramiento a los altos funcionarios. Controlan la selección, formación y rendimiento del personal; preparan los presupuestos y supervisan las operaciones financieras, controlan el gasto y garantizan el uso eficiente de los recursos. Asumen el liderazgo de equipos profesionales específicos dentro de una unidad.

Adicionalmente, la OECD entrega la información remuneracional anual en US\$ PPA del año 2015. En este caso, se corrigieron los datos de la siguiente manera:

- Se convirtieron las remuneraciones a moneda local del año 2015 (con datos auxiliares del FMI explicados anteriormente).
- Luego de esto, y bajo el supuesto de que las rentas se reajustan anualmente, se corrigió por la variación de IPC del país para llevar los datos a valor presente (2020). Al igual que en el punto anterior, se utilizaron los datos auxiliares del FMI ya explicados.
- Finalmente, se reconvierte a US\$ PPA del año 2020 para hacerlos comparables con las rentas de los otros cargos.

ANEXO 6. CRISIS DE CONFIANZA Y LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES.

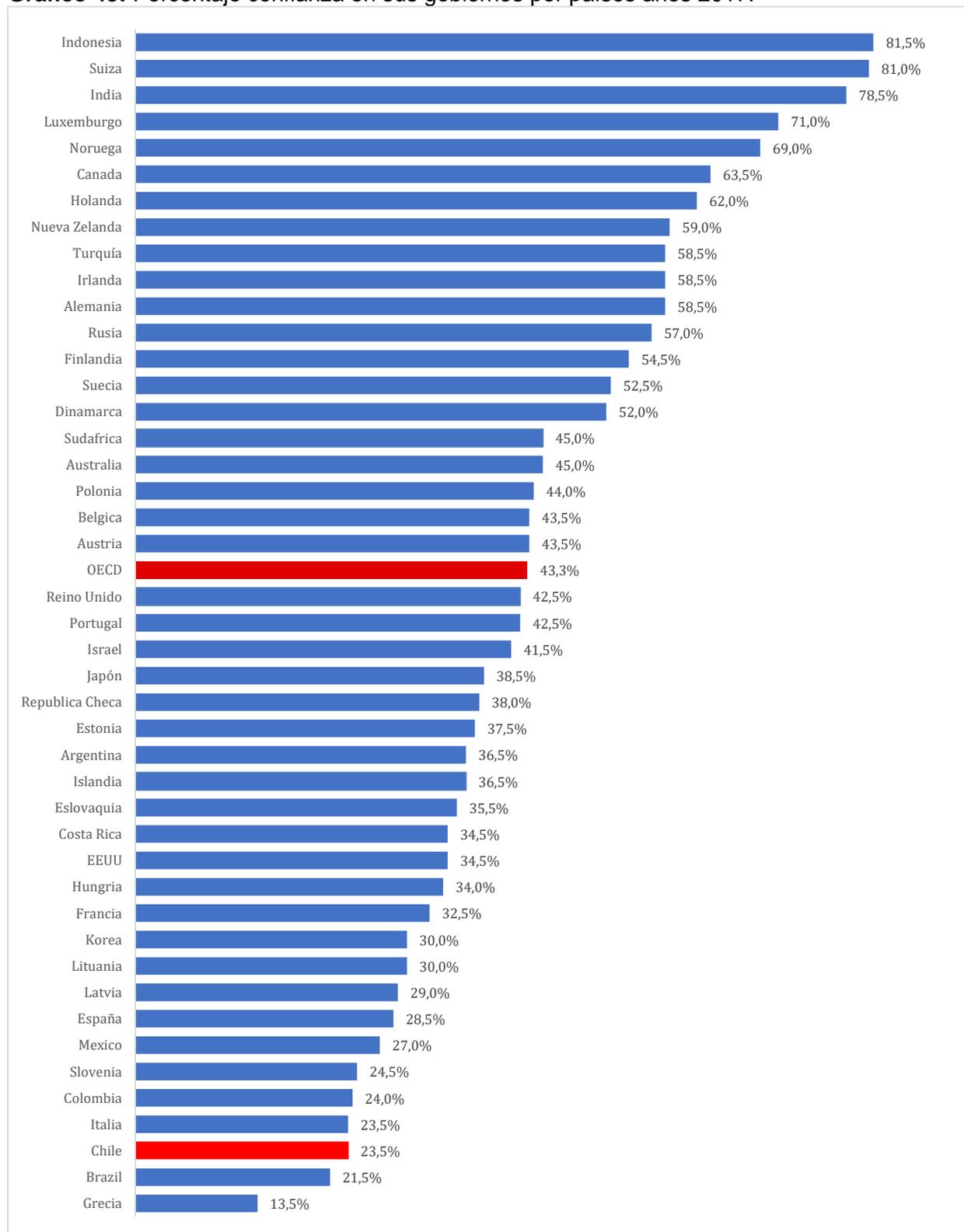
Gráfico 44: Porcentaje confianza social por países año 2015.⁸³



Fuente: Confianza, la clave para el desarrollo de Chile 2015, Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁸³ Se considera el porcentaje que responde que afirma que se puede confiar en la mayoría de la gente.

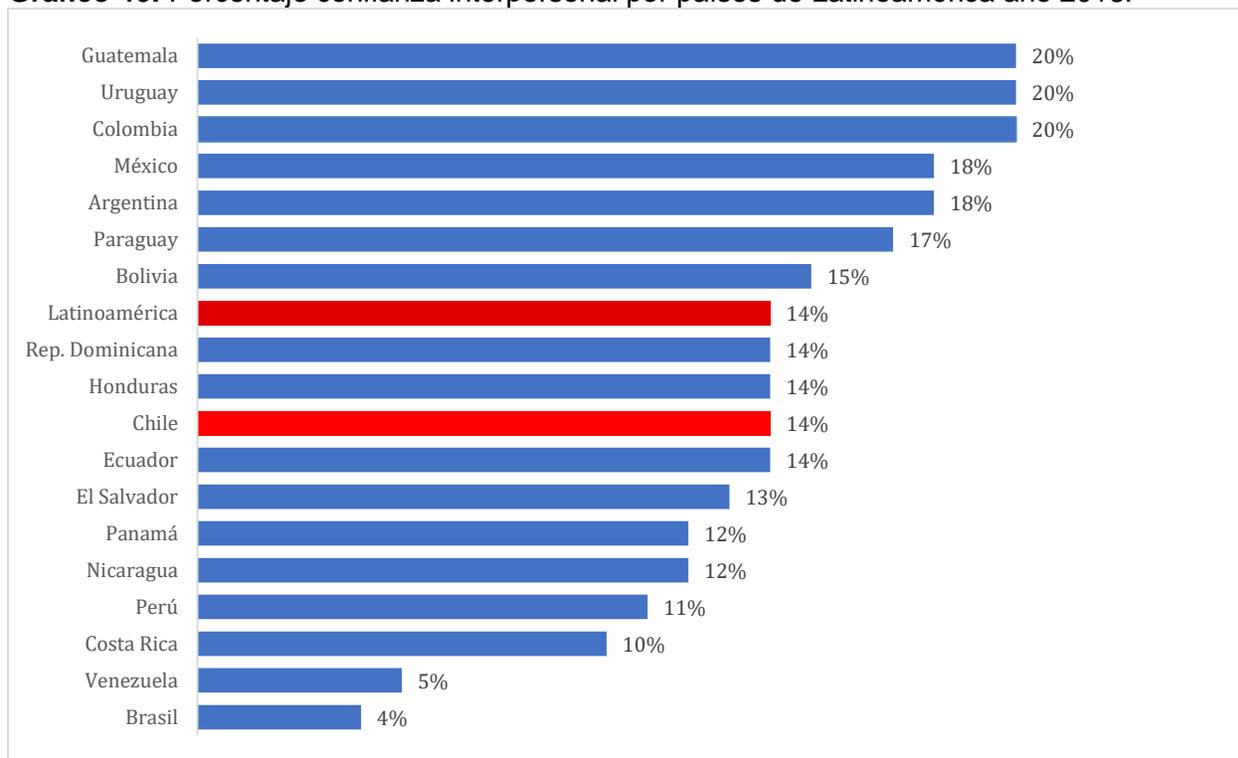
Gráfico 45: Porcentaje confianza en sus gobiernos por países años 2017.⁸⁴



Fuente: Gallup World Poll. OECD Social Indicators,

⁸⁴ Se considera el porcentaje que responde que afirma que se puede confiar en la mayoría de la gente.

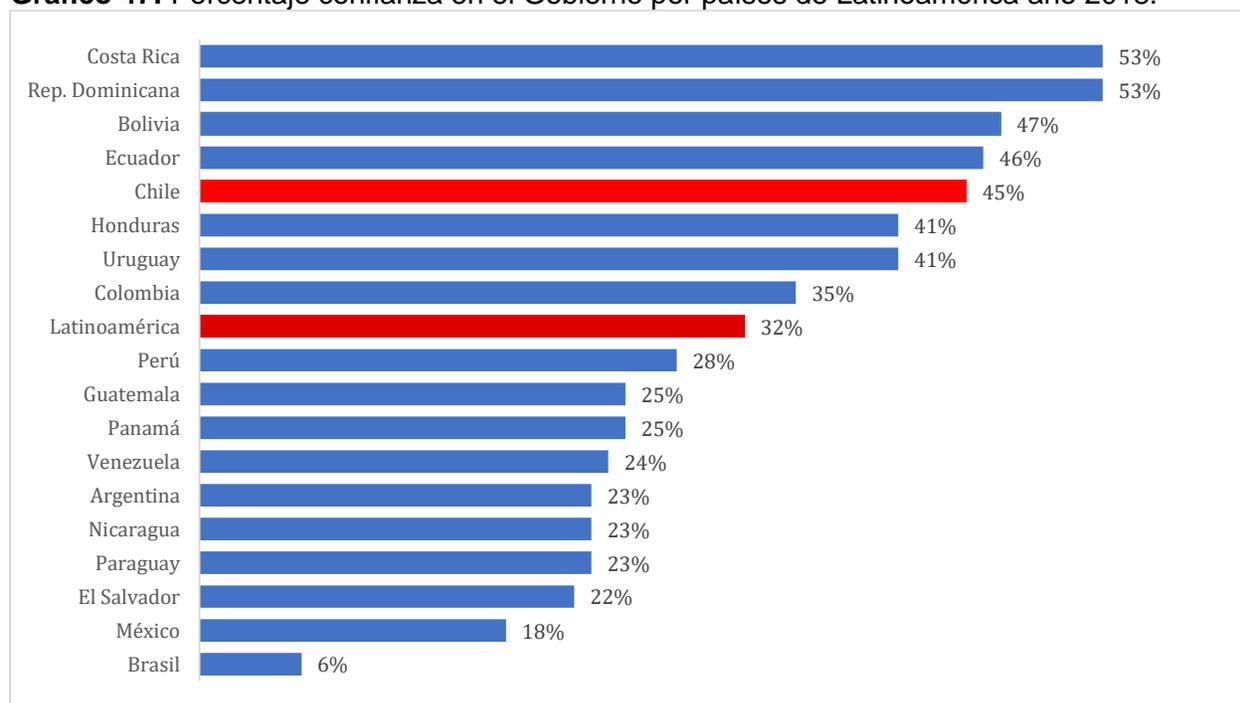
Gráfico 46: Porcentaje confianza interpersonal por países de Latinoamérica año 2018.⁸⁵



Fuente: Informe Latinobarómetro 2018, Banco de Datos en Línea.

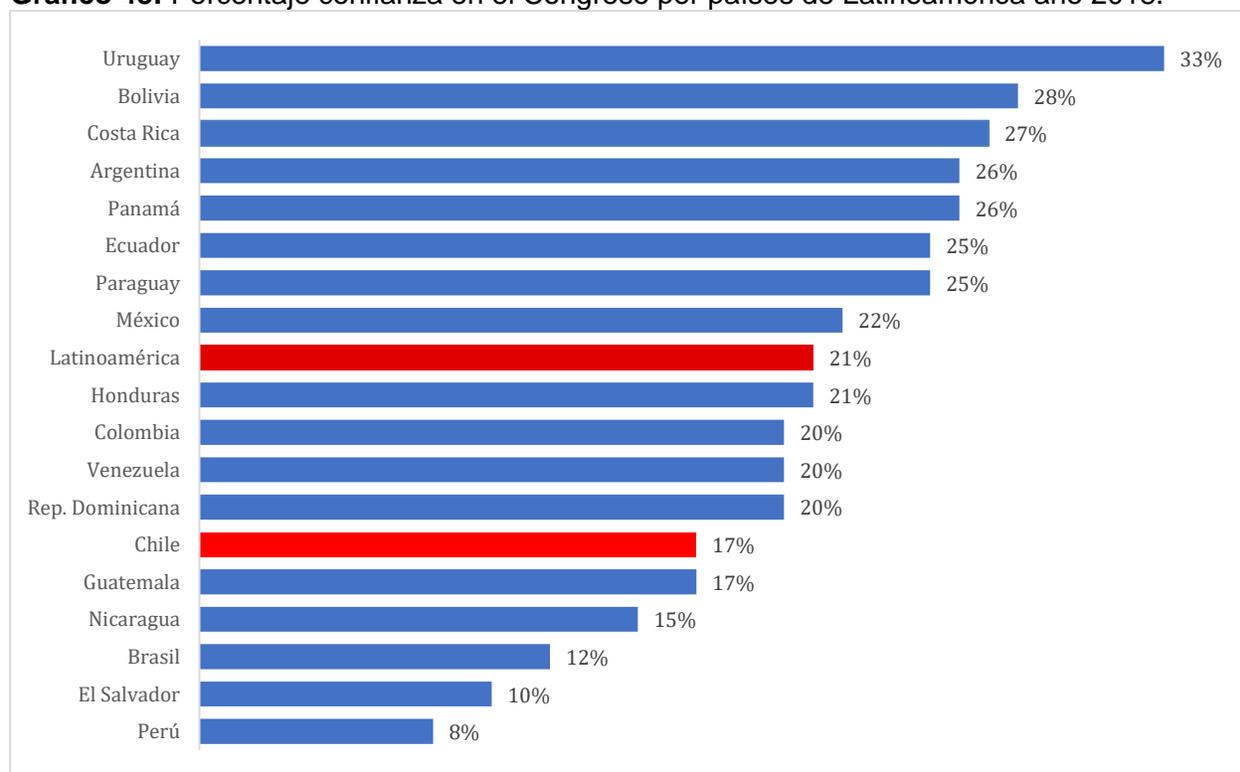
⁸⁵ Se considera el porcentaje que responde que confía "mucho" o "algo".

Gráfico 47: Porcentaje confianza en el Gobierno por países de Latinoamérica año 2018.⁸⁶



Fuente: Informe Latinobarómetro 2018, Banco de Datos en Línea.

Gráfico 48: Porcentaje confianza en el Congreso por países de Latinoamérica año 2018.⁸⁷

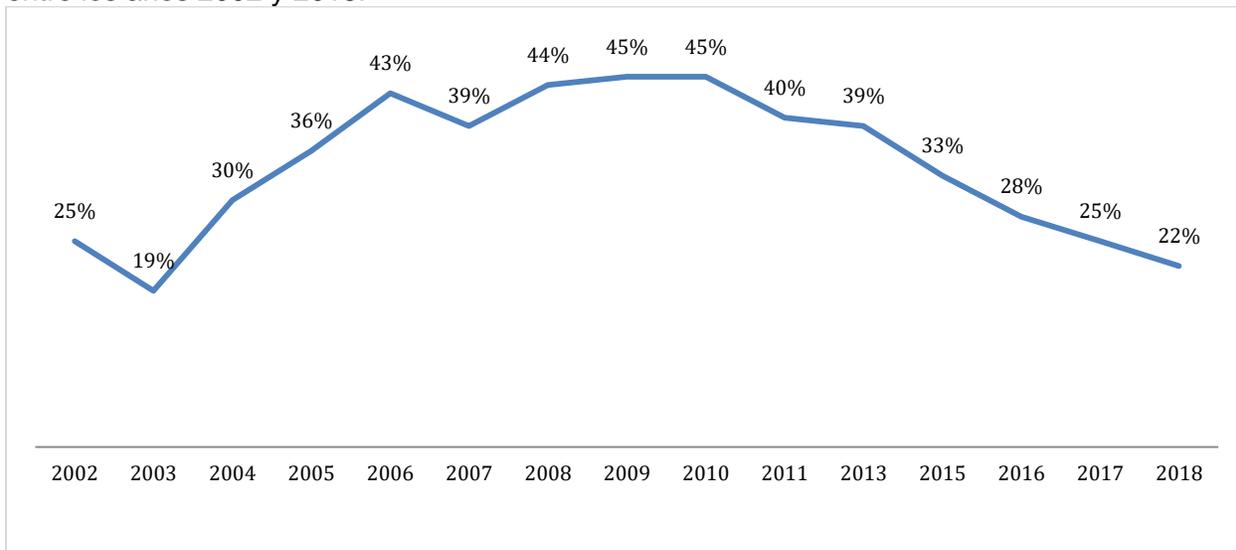


Fuente: Informe Latinobarómetro 2018, Banco de Datos en Línea.

⁸⁶ Se considera el porcentaje que responde que confía "mucho" o "algo".

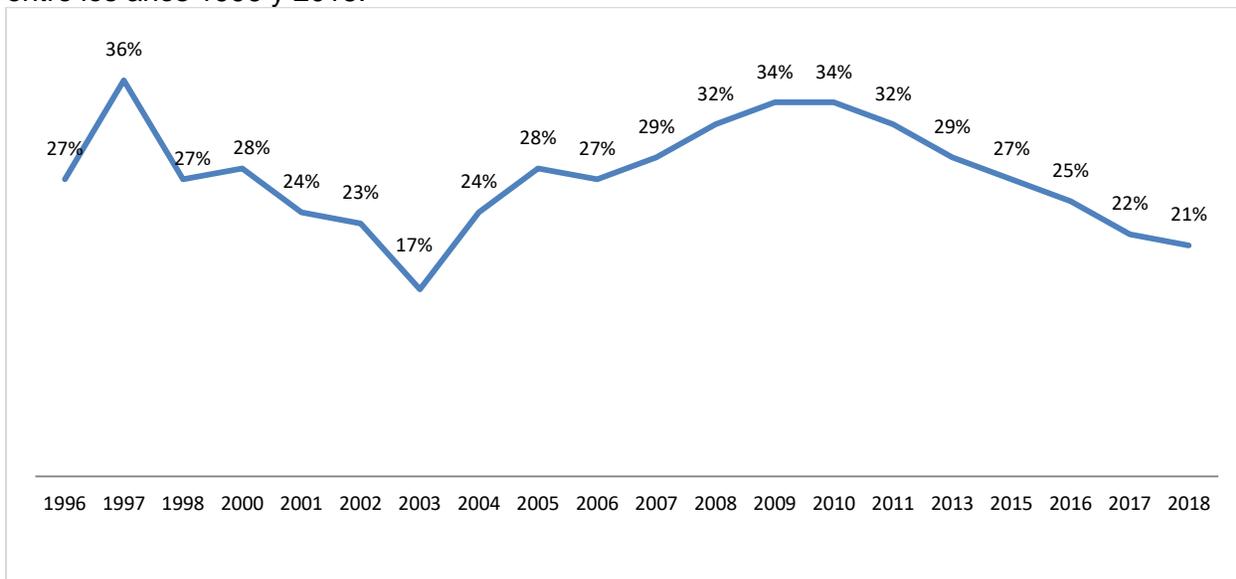
⁸⁷ Se considera el porcentaje que responde que confía "mucho" o "algo".

Gráfico 49: Evolución del porcentaje de confianza en el Gobierno en países de Latinoamérica entre los años 2002 y 2018.⁸⁸



Fuente: Informe Latinobarómetro 2018, Banco de Datos en Línea.

Gráfico 50: Evolución del porcentaje de confianza en el Congreso en países Latinoamérica entre los años 1996 y 2018.⁸⁹

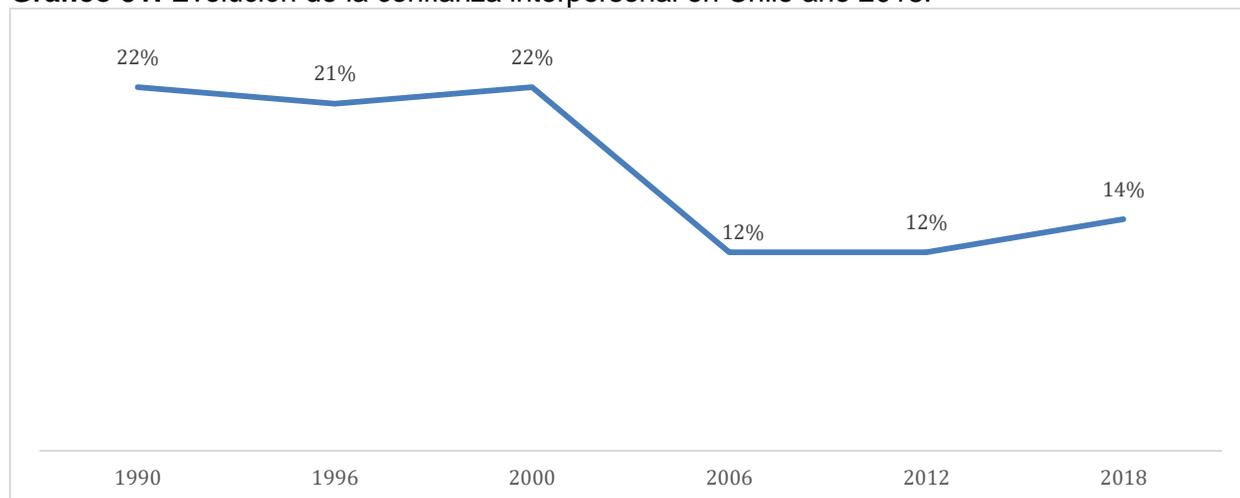


Fuente: Informe Latinobarómetro 2018, Banco de Datos en Línea.

⁸⁸ Se considera el porcentaje que responde que confía "mucho" o "algo".

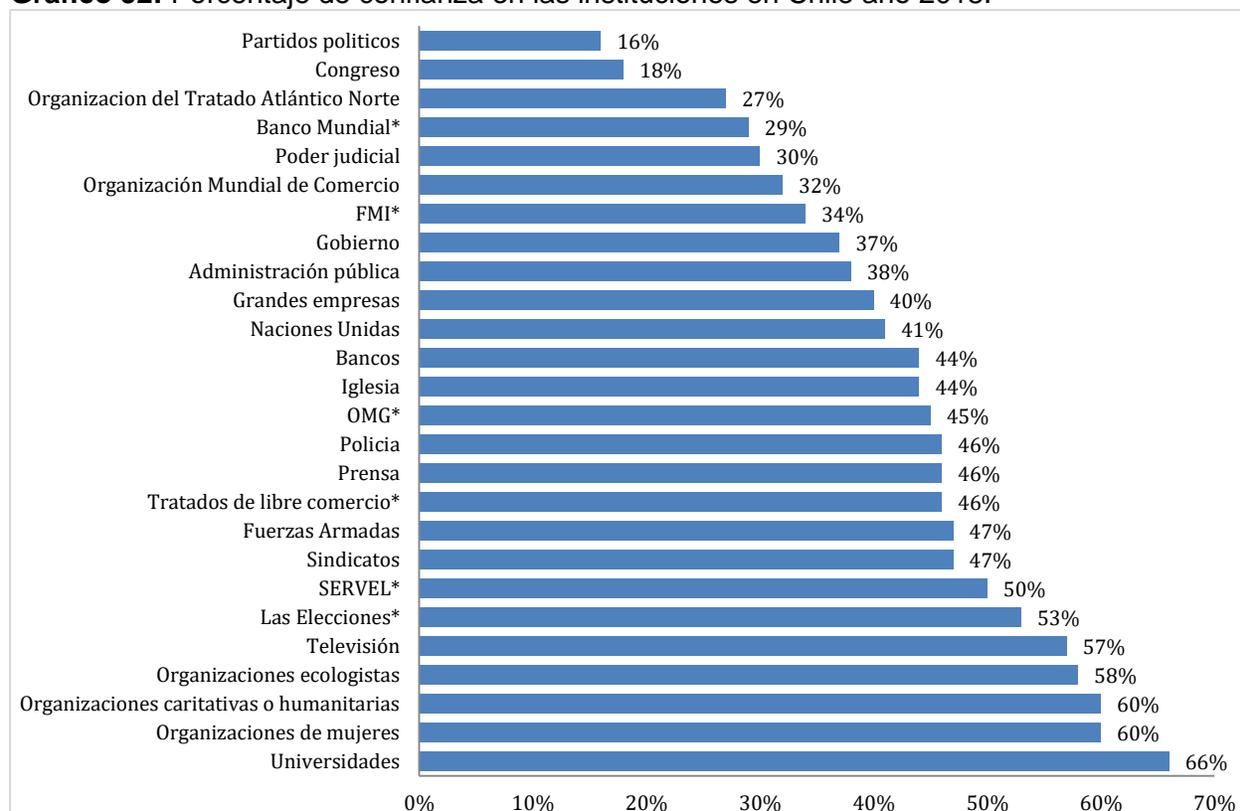
⁸⁹ Se considera el porcentaje que responde que confía "mucho" o "algo".

Gráfico 51: Evolución de la confianza interpersonal en Chile año 2018.⁹⁰



Fuente: Estudio Mundial de Valores 2018, Mori.

Gráfico 52: Porcentaje de confianza en las instituciones en Chile año 2018.⁹¹

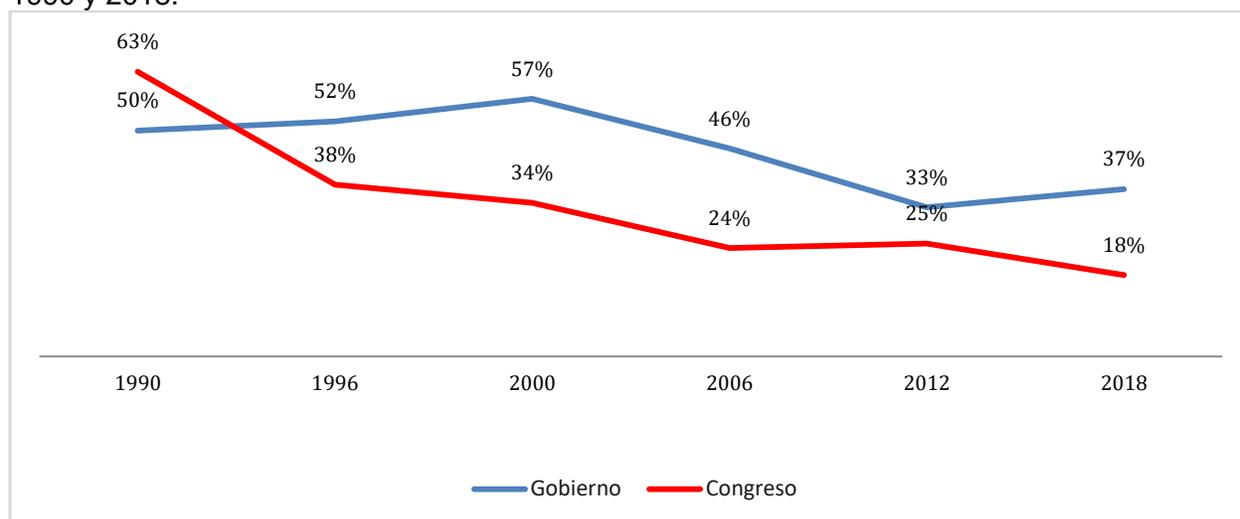


Fuente: Estudio Mundial de Valores 2018, Mori.

⁹⁰ Se considera el porcentaje que afirma que se puede confiar en la mayoría de las personas En el 2018 MORI aplica en Chile la séptima ola del Estudio Mundial de valores. En Chile se han aplicado seis de las siete olas del estudio. La primera ola la efectuó CERC en 1990, la segunda, tercera, cuarta y quinta ola fueron realizadas por MORI en 1996 y 2000, 2006 y 2012.

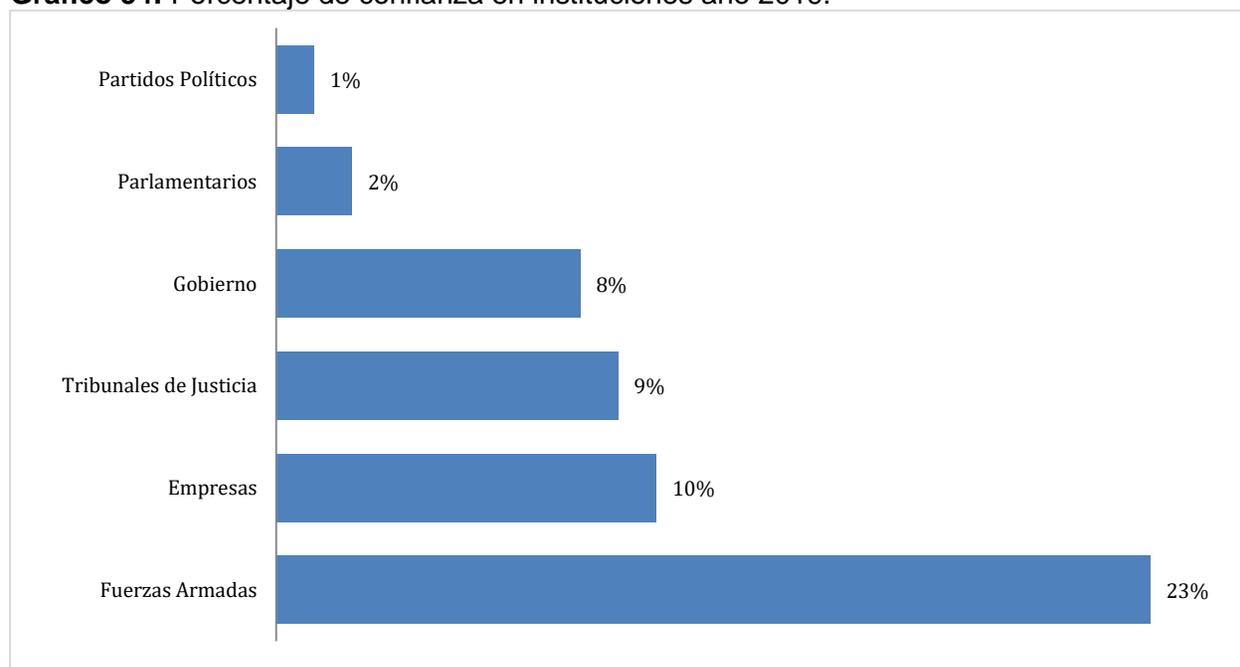
⁹¹ Se considera el porcentaje que responde que confía “mucho” o “algo”. En el 2018 MORI aplica en Chile la séptima ola del Estudio Mundial de valores. En Chile se han aplicado seis de las siete olas del estudio. La primera ola la efectuó CERC en 1990, la segunda, tercera, cuarta y quinta ola fueron realizadas por MORI en 1996 y 2000, 2006 y 2012.

Gráfico 53: Evolución del porcentaje de confianza en el Gobierno y el Congreso entre los años 1990 y 2018.⁹²



Fuente: Estudio Mundial de Valores 2018, Mori.

Gráfico 54: Porcentaje de confianza en instituciones año 2019.⁹³

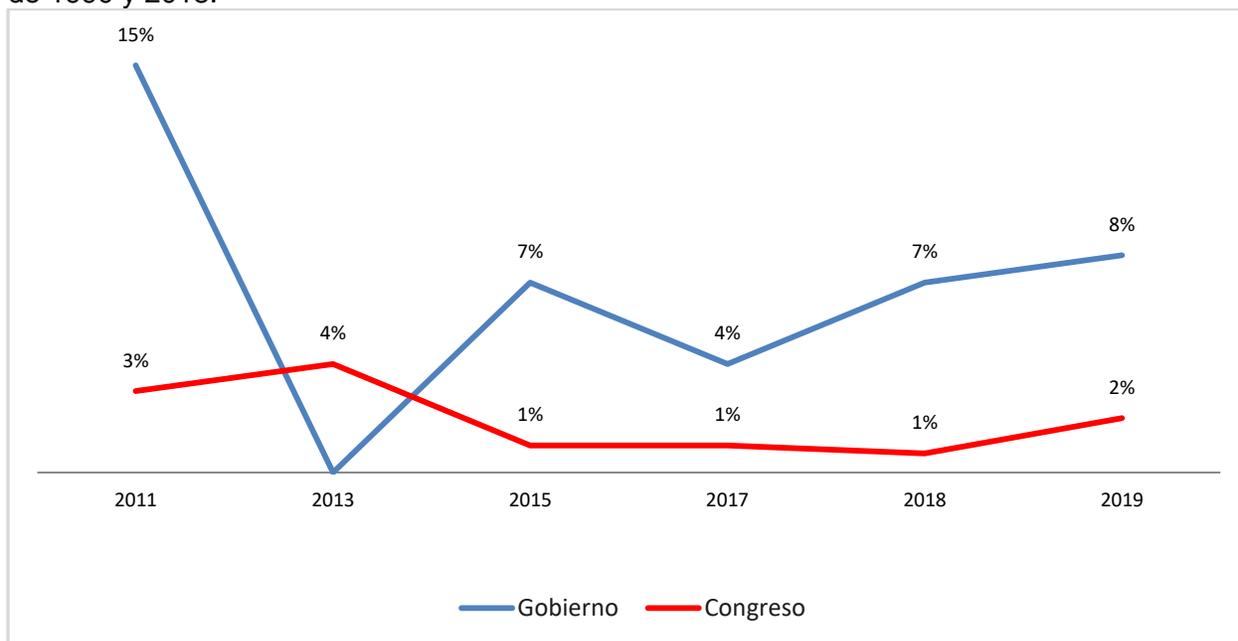


Fuente: Encuesta Bicentenario 2019. Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁹² Se considera el porcentaje que responde que confía "mucho" o "algo". En el 2018 MORI aplica en Chile la séptima ola del Estudio Mundial de valores. En Chile se han aplicado seis de las siete olas del estudio. La primera ola la efectuó CERC en 1990, la segunda, tercera, cuarta y quinta ola fueron realizadas por MORI en 1996 y 2000, 2006 y 2012.

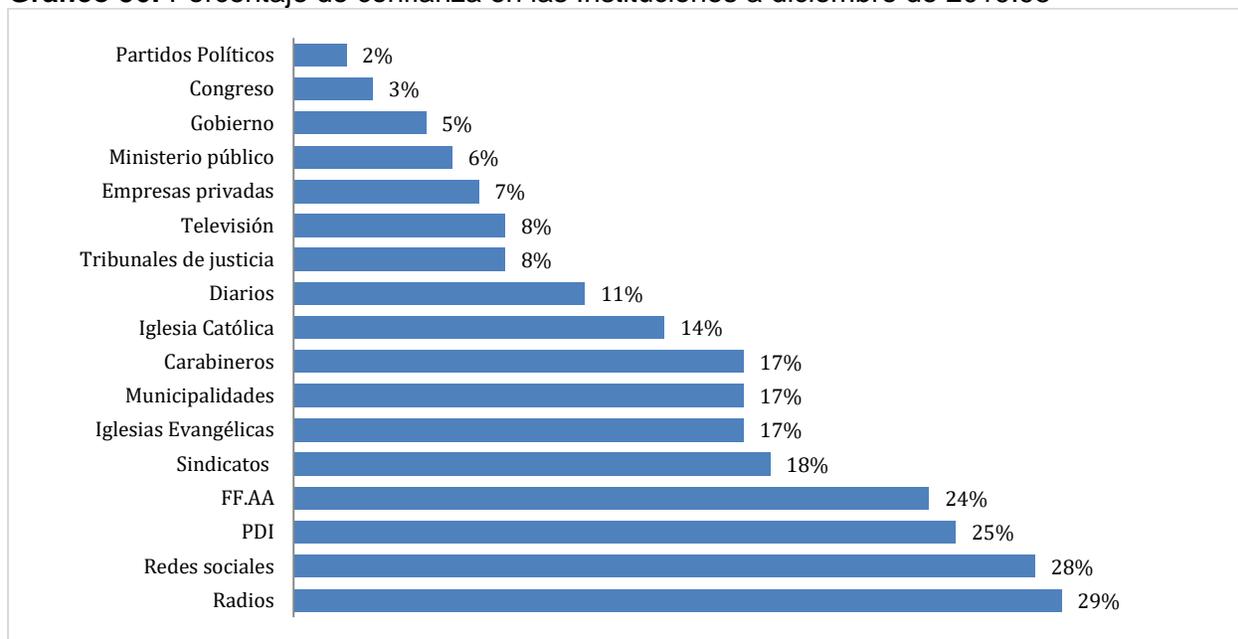
⁹³ Se considera el porcentaje que responde que confía "mucho" o "bastante".

Gráfico 55: Evolución del porcentaje de confianza en el Gobierno y Congreso entre diciembre de 1990 y 2018.⁹⁴



Fuente: Encuesta Bicentenario 2019. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Gráfico 56: Porcentaje de confianza en las Instituciones a diciembre de 2019.⁹⁵

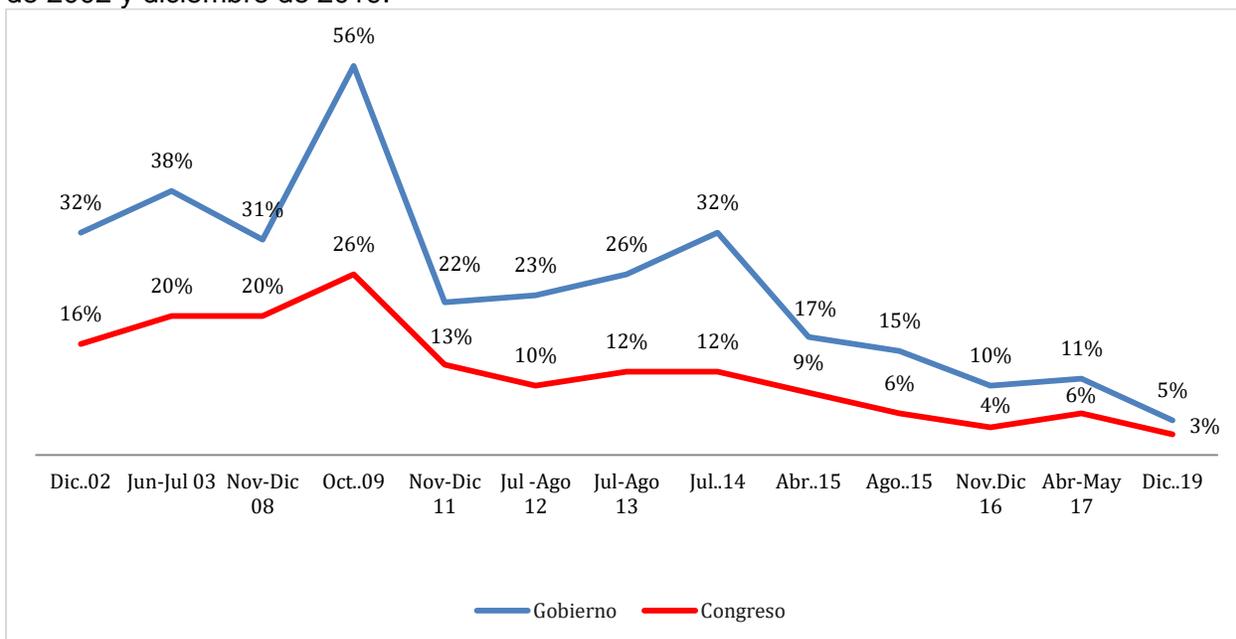


Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública. Diciembre 2019. Encuesta CEP.

⁹⁴ Se considera el porcentaje que responde que confía "mucho" o "bastante".

⁹⁵ Se considera el porcentaje que responde que confía "mucho" o "bastante".

Gráfico 57: Evolución del porcentaje de confianza en el Gobierno y Congreso entre diciembre de 2002 y diciembre de 2019.



Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública Diciembre 2019. Encuesta CEP.

ANEXO 7. FUNCIONES ORGÁNICAS DE LOS CARGOS CONTEMPLADOS EN LA REBAJA TRANSITORIA.

Tabla 9: Funciones y atribuciones legales por cargo contemplado en la reforma.

Ministerio	N°	Cargo	Fuente legal	Funciones y/o atribuciones legales
1. MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	1	MINISTRO/A DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	D.F.L. N° 7.912 artículo 3°. Ley N° 20.502, artículos 1° al 5°. Ley N°19.237, artículo 175 bis.	Proponer al Presidente de la República las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social. Aplicar, por medio de las autoridades de Gobierno Interior, las normas que para este efecto se dicten. Promover e impulsar políticas de desarrollo regional, provincial y local, evaluando su ejecución. Fiscalizar el cumplimiento de normas legales, reglamentarias y técnicas y de las instrucciones que se dicten para la administración civil del Estado, en materias atinentes a las áreas de desarrollo regional, modernización y reforma administrativa. Proponer al Presidente de la República las políticas de migración, y asumir la representación judicial del Gobierno en todos los casos que le señalan las leyes y, en general, cumplir y ejercer las atribuciones que le encomiende el Presidente de la República o la ley. Revisar y sustanciar sumarios administrativos e investigaciones sumarias. Redactar y patrocinar renuncias, querrelas y requerimientos que el Ministerio presente ante los tribunales de justicia por infracciones a las leyes de seguridad interior del Estado, control de armas, antiterrorista y a otras disposiciones legales. Entregar a la ciudadanía los resultados preliminares de los eventos de elección popular que se efectúen en el país. Coordinar, evaluar y controlar la ejecución de planes y programas que se desarrollen en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior. Asimismo, le corresponde la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia.

Ministerio	N°	Cargo	Fuente legal	Funciones y/o atribuciones legales
	2	SUBSECRETAR IO/A DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATI VO	DFL - 1-18359, Artículo 4º.	<p>Artículo 4º: Además de las atribuciones y deberes que establece el decreto ley N° 1.028, de 1975, corresponderá al Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo:</p> <p>a) Disponer los cometidos y comisiones del personal de su dependencia y ejercer a su respecto las demás funciones que las normas estatutarias atribuyen al Jefe Superior del Servicio; b) Adquirir los bienes que requiera el funcionamiento de la institución de acuerdo al presupuesto aprobado; c) Administrar los fondos que el Presupuesto de la Nación asigne a la Subsecretaría y los recursos nacionales o internacionales que se le encomienden; d) Realizar todos los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de los fines de la entidad; e) Delegar funciones y atribuciones en funcionarios de su dependencia; f) Dar curso a los decretos, reglamentos e instrucciones que se emitan por intermedio del Ministerio del Interior, que digan relación con las funciones de las áreas de su competencia, y g) Ejecutar las demás funciones que las leyes, al Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior le encomienden o deleguen.</p>
	3	SUBSECRETAR IO/A DE PREVENCIÓN DEL DELITO	Art. 12 al 13 Ley N° 20.502.	<p>Asesorar al Ministro del Interior y Seguridad Pública en el cumplimiento de las funciones que a éste le asigna el artículo 3º en lo relativo a la prevención del delito, la rehabilitación y la reinserción. Asesorar al Ministro del Interior y Seguridad Pública en lo relativo a la formulación de planes y medidas de prevención de hechos ilícitos y de violencia relacionados con los espectáculos deportivos y hechos, conductas y circunstancias conexas regidas por la ley N° 19.327, de derechos y deberes en los espectáculos de fútbol profesional, y en particular, mantener el registro al que hace referencia el artículo 30 de dicho cuerpo legal. Asimismo, coordinará los planes y programas que los demás Ministerios y Servicios Públicos desarrollen en este ámbito. Para tal efecto, articulará las acciones que éstos ejecuten, así como las prestaciones y servicios que otorguen, de manera de propender a su debida coherencia y a la eficiencia en el uso de los recursos. Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades, que digan relación directa con la ejecución de las políticas, planes y programas de prevención, rehabilitación y reinserción social de infractores de ley. Créase en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública una Subsecretaría de Prevención del Delito, que será el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relacionadas con la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia, a rehabilitar y a reinserter socialmente a los infractores de ley, sin perjuicio del ejercicio de las atribuciones que el Ministro le delegue, así como del cumplimiento de las tareas que aquél le encargue. Emitir opinión sobre la coherencia de los planes comunales de seguridad pública con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior y con los instrumentos de gestión y directrices del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en este ámbito, a que se refiere la letra a) del artículo 3, dentro de los sesenta días siguientes a su aprobación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 104 F de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. Evaluar los planes, programas, acciones, prestaciones y servicios de las entidades referidas en el inciso segundo de este artículo, pudiendo encargar, si se estima pertinente, evaluaciones externas independientes. Para el cumplimiento de sus funciones, la Subsecretaría de Prevención del Delito tendrá a su cargo la gestión de la totalidad de los planes y programas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en relación con la prevención del delito, la rehabilitación y la reinserción de infractores de ley. Proponer al Ministro del Interior y Seguridad Pública las políticas, normas, planes y programas en el campo de la prevención del delito, la rehabilitación y la reinserción social de infractores de ley. Proponer al Ministro del Interior y Seguridad Pública las políticas y programas en materias de prevención del consumo de estupefacientes, sustancias psicotrópicas e ingestión abusiva de alcohol, y de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por dichas sustancias, siempre</p>

Ministerio	N°	Cargo	Fuente legal	Funciones y/o atribuciones legales
				que se trate de infractores de ley.
	4	SUBSECRETARIO/A DEL INTERIOR	Art. 7 al 11 Ley N° 20.502.	La ley establece que corresponde a la Subsecretaría del Interior ser el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquél le encomiende. Así como ejercer, especialmente, una supervisión en materias de programas sociales de su competencia y en la adecuada aplicación de las políticas de Migración y Extranjería. El Subsecretario del Interior deberá, especialmente, ocuparse de los asuntos de naturaleza administrativa de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de los organismos del sector que corresponda; en especial, elaborar los decretos, resoluciones, órdenes ministeriales y oficios relativos a nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, comisiones de servicios nacionales a otros organismos del Estado y al extranjero y, en general, todos aquellos actos administrativos orientados a la resolución de solicitudes, beneficios u otros asuntos que interesen al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en servicio activo, al personal en retiro y a los familiares de todos los anteriores. La Subsecretaría del Interior será la sucesora, para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales, de las Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones, y le corresponderá hacerse cargo de los derechos y obligaciones de los que éstas fueren titulares y que existieren o se encontraran pendientes a la fecha de su supresión. Toda mención que se haga en leyes, reglamentos u otras normas a tales Subsecretarías se entenderá efectuada, a partir de esa fecha, a la Subsecretaría del Interior.
	5	DIRECTOR/A GENERAL DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE	Art. 10 al 12 del Decreto Ley N° 2460 que dicta Ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile.	<p>Artículo 10.- Corresponde al Director General de Investigaciones resolver sobre las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Nombramiento y baja del personal de la planta de los Servicios Generales y de los Aspirantes de la Escuela de Investigaciones. 2.- Entrega de la información que sea requerida por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por medio de la Subsecretaría del Interior, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 3° de la ley N° 20.502. 3.- Destinación y traslado del personal de la Institución. 4.- Concesión de anticipos de remuneraciones, en conformidad a las disposiciones estatutarias, al personal que deba cambiar de residencia con motivo de nueva destinación. 5.- Otorgamiento de pasajes y fletes al personal que tenga derecho a estos beneficios, de acuerdo con el reglamento. 6.- Ejercicio de las atribuciones disciplinarias que le otorgan los reglamentos. 7.- Autorización al personal para contraer matrimonio, de acuerdo con la reglamentación correspondiente. 8.- Comisiones de servicio, en conformidad a las disposiciones reglamentarias. 9.- Otorgamiento de feriados, licencias y permisos, con o sin goce de remuneraciones. 10.- En general, todas aquellas resoluciones, conducentes al buen funcionamiento de la Institución que determine el reglamento. <p>Artículo 11.- El Director General podrá delegar en los Subdirectores, Jefes zonales y otros jefes de la institución que señale, las facultades indicadas en el artículo anterior, salvo la contemplada en el número 1, con el objeto de que puedan adoptar decisiones y dictar resoluciones en materias relativas al personal, manejos de fondos, bienes y presupuesto, dentro de su jurisdicción territorial o administrativa. Los delegados serán civil, penal y administrativamente responsables de los actos que ejecuten y de las resoluciones que dicten con motivo de dicha delegación, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al delegante. La delegación señalada deberá ser informada al Ministerio del Interior y Seguridad Pública por medio de la Subsecretaría del Interior.</p> <p>Artículo 12.- Facúltese al Director General para encomendar trabajos de índole profesional y técnica, remunerados sobre la base de honorarios, a profesionales, técnicos y peritos, ajenos a la institución, previa autorización dada por decreto supremo. Los fondos necesarios para este objeto deberán consultarse en el Presupuesto de la Nación.</p>
	6	INTENDENTES/ AS / DELEGADO/A PRESIDENCIAL	Artículo 2° del Decreto con Fuerza de Ley 1.	Artículo 2°.- Corresponderá al delegado presidencial regional: <ol style="list-style-type: none"> a) Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior; b) Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y

Ministerio	N°	Cargo	Fuente legal	Funciones y/o atribuciones legales
		REGIONAL (16)	Decreto con Fuerza de Ley 1-19175 que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.	resguardo de las personas y bienes; c) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley; d) Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región, como asimismo sobre el desempeño de los delegados presidenciales provinciales y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella; e) Dar cuenta, en forma reservada, al Presidente de la República, para efectos de lo dispuesto en el N° 15 del artículo 32 de la Constitución Política de la República, de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial; f) Conocer y resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los delegados presidenciales provinciales en materias de su competencia; g) Aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella; h) Efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales de justicia, conforme a las disposiciones legales pertinentes; i) Representar extrajudicialmente al Estado en la región para la realización de los actos y la celebración de los contratos que queden comprendidos en la esfera de su competencia; j) Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región, y que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio; k) Proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales; l) Proponer al Presidente de la República, en forma reservada, con información al Ministro del ramo, la remoción de los secretarios regionales ministeriales. En la misma forma, podrá proponer al Ministro respectivo o jefe superior del servicio, en su caso, la remoción de los jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en la región, que no dependan o se relacionen con el gobierno regional. Asimismo, el Ministro del ramo o el jefe superior del servicio correspondiente informará al delegado presidencial regional antes de proponer al Presidente de la República la remoción de dichos funcionarios; m) Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región; n) Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos; ñ) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe; o) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, y p) Cumplir las demás funciones que le asignen las leyes y las atribuciones que el Presidente de la República le delegue, incluida la de otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en el ámbito de la región, ejerciendo al efecto las facultades que señalan los artículos 546, 548, 561 y 562 del Código Civil. El delegado presidencial regional podrá delegar en los delegados presidenciales provinciales determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada sin revocar previamente la delegación.
	7	GOBERNADOR ES/AS / DELEGADO/A PRESIDENCIAL PROVINCIAL (56)	Artículo 4° y 5° del Decreto con Fuerza de Ley 1. Decreto con Fuerza de Ley 1-19175 que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley n° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.	<p>Artículo 4.- El delegado presidencial provincial ejercerá las atribuciones que menciona este artículo, informando al delegado presidencial regional de las acciones que ejecute en el ejercicio de ellas.</p> <p>El delegado presidencial provincial tendrá todas las atribuciones que el delegado presidencial regional le delegue y, además, las siguientes que esta ley le confiere directamente:</p> <p>a) Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes; b) Aplicar en la provincia las disposiciones legales sobre extranjería; c) Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes. Estas autorizaciones deberán ser comunicadas a Carabineros de Chile; d) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley; e) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe; f) Velar por el buen uso de la Bandera Nacional establecido en la ley sobre uso o izamiento de la Bandera Nacional y en su reglamento, y permitir el uso de pabellones extranjeros en los casos que autorice la ley; g) Autorizar la circulación de los vehículos de los servicios públicos creados por ley fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de la función administrativa, así como la excepción de uso de disco fiscal, en conformidad con las normas vigentes; h) Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En</p>

Ministerio	N°	Cargo	Fuente legal	Funciones y/o atribuciones legales
				uso de esta facultad, el delegado presidencial provincial velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entorpezca su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda; i) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones propias o delegadas; j) Supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos creados por ley efectúen en la provincia, que no dependan o se relacionen con el gobierno regional; k) Disponer las medidas de coordinación necesarias para el desarrollo provincial; l) Hacer presente al delegado presidencial regional o a los respectivos secretarios regionales ministeriales, con la debida oportunidad, las necesidades que observare en su territorio jurisdiccional, y m) Cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le asignen. Artículo 5°.- Con autorización del delegado presidencial regional, el delegado presidencial provincial podrá designar encargados con atribuciones específicas para una o más localidades, cuando presenten condiciones de aislamiento cuando circunstancias calificadas lo hagan necesario, pudiendo poner término a la delegación en cualquier momento.
	8	DIRECTOR/A AGENCIA NACIONAL DE INTELIGENCIA	Artículo 12 de la Ley N° 19.974.	Corresponderá especialmente al Director: a) Elaborar el plan anual de inteligencia de la Agencia, para el conocimiento y aprobación del Presidente de la República. b) Convocar al Comité de Inteligencia establecido en el artículo 6°, presidir Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - www.leychile.cl - documento generado el 10-Jun-2020 sus reuniones y solicitar la asistencia de los funcionarios de la Administración del Estado, según lo considere pertinente. En el caso de los funcionarios subalternos, la petición deberá efectuarse a través de la respectiva jefatura superior. c) Presentar los informes a que se refiere esta ley. d) Establecer relaciones con organismos similares de otros países. e) En general, ejercer todas las atribuciones que le permitan llevar a cabo las funciones de la Agencia.
	9	DIRECTOR/A ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	Numeral 7, de la Resolución Exenta N°978.	Tiene como función principal apoyar de manera operativa a S.E. el Presidente de la República y sus asesores, brindándoles todo el apoyo logístico necesario para su gestión, en forma directa o través de las diferentes Direcciones, Departamentos, Subdepartamentos y áreas que componen la Presidencia de la República, administrando de manera eficaz y eficiente los recursos humanos, financieros y materiales disponibles, que son asignados anualmente vía Ley de Presupuestos, con plena transparencia y fundado en los valores de lealtad, calidad e innovación. De esta forma, le corresponde realizar los nombramientos y contratar al personal de la Institución; celebrar los contratos y ejecutar todos los actos que fuesen necesarios para el cumplimiento de los fines institucionales; fijar los horarios y turnos de trabajo que debe cumplir el personal; ordenar la instrucción de sumarios o investigaciones sumarias y aplicar las medidas disciplinarias que correspondan; cuidar por el buen uso del Palacio de La Moneda, para lo cual se coordinará con aquellos Ministerios que también usan la referida Sede de Gobierno, y con aquellos organismos que velan por su seguridad; delegar en el Subdirector Administrativo y en los Jefes de Departamentos, las atribuciones que estime necesarias para el mejor funcionamiento de la Institución; representar extrajudicialmente a la Presidencia de la República; y realizar aquellas acciones necesarias para el buen funcionamiento de la Institución.
2.MINISTERIO RELACIONES EXTERIORES	1	MINISTRO/A DE RELACIONES EXTERIORES	Decreto 161; Decreto con Fuerza de Ley 161.	El Ministro de Relaciones Exteriores es el Jefe Superior del ministerio y el colaborador inmediato del Presidente de la República en el ejercicio de las atribuciones conferidas a éste por la Constitución Política del Estado para la dirección, conducción y mantenimiento de las relaciones internacionales del país.
	2	SUBSECRETARIO/A DE RELACIONES EXTERIORES	Decreto 161; Decreto con Fuerza de Ley 161. Ley N° 21.080 que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el	Artículo 8° El Subsecretario de Relaciones Exteriores es colaborador inmediato del Ministro, tendrá la responsabilidad especial de la administración y servicio interno del Ministerio, y le corresponderá, además de las atribuciones y deberes que fija el decreto ley 1.028, de 1975, las siguientes: 1. Ejercer la Jefatura directa de todos los Servicios del Ministerio, incluyendo las Misiones Diplomáticas, Representaciones Consulares y Misiones Técnico-Administrativa, los que quedarán sometidos a las decisiones que adopte en el cumplimiento de esta función. Se exceptúan de esta disposición los organismos que dependen directamente del Ministro. 2. Subrogar al Ministro en los casos de ausencia o impedimento. 3. Impartir las instrucciones para el cumplimiento de las resoluciones del Ministro y fiscalizar su ejecución. 4. Ejecutar las funciones y ejercer las atribuciones que el Ministro lo encomiende o delegue de acuerdo a las normas sobre delegación de funciones

Ministerio	N°	Cargo	Fuente legal	Funciones y/o atribuciones legales
			ministerio de relaciones exteriores.	contempladas en la ley respectiva. 5. Firmar por el Ministro la documentación que éstos determinen. 6. Presentar la documentación para conocimiento y firma del Presidente de la República. 7. Participar como miembro permanente del Consejo de Política Exterior y del Consejo de Política Antártica. 8. Transigir litigios pendientes y precaver litigios eventuales en materias laborales y, o previsionales surgidos en el extranjero que afecten al Estado de Chile, previo informe favorable del Consejo de Defensa del Estado, pudiendo delegar dicha facultad en los correspondientes Jefes de Misión Diplomática, Jefes de Misión ante Organizaciones Internacionales y Jefes de Oficinas Consulares de Chile en el exterior, en conformidad al artículo 41 del decreto con fuerza de ley N° 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Ley 21.080 modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el ministerio de relaciones exteriores. Artículo 14.- El Subsecretario de Relaciones Exteriores tendrá todas aquellas funciones y atribuciones contempladas en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y en las demás normas legales que le sean aplicables, y especialmente las siguientes: 1. Coordinar las acciones de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado y del Instituto Antártico Chileno. 2. Instruir, orientar y supervisar a las unidades de su dependencia, incluyendo las misiones diplomáticas, representaciones permanentes ante organizaciones internacionales y representaciones consulares. 3. Ejecutar, de acuerdo a las instrucciones impartidas por el Ministro de Relaciones Exteriores, la política exterior que fije el Presidente de la República. 4. Dictar los actos administrativos que dispongan las comisiones de servicio o los cometidos funcionarios dentro del territorio nacional, fuera del país o fuera de su sede, respecto del personal de su dependencia. 5. Autorizar a funcionarios y a empleados de las oficinas consulares de Chile en el exterior para actuar como Ministros de fe pública, y para otorgar pasaportes, renovarlos y, asimismo, documentos de viaje a los chilenos de sus circunscripciones, o de paso en ella, y conceder visas en los pasaportes extendidos por autoridad extranjera cuando sus portadores se dirijan a Chile, debiendo dichos empleados rendir fianza. 6. Celebrar con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, los contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de los fines específicos de la Subsecretaría, con cargo a los recursos que legalmente le hayan sido asignados, y dictar los actos administrativos que fueren necesarios para el ejercicio de estas atribuciones. 7. Proponer al Ministro de Relaciones Exteriores los planes, los programas y el presupuesto anual del Servicio, y administrar los recursos que le sean asignados. 8. Autorizar, mediante resolución fundada y sujeto a disponibilidad presupuestaria, donaciones de bienes muebles y gastos por concepto de inauguraciones, aniversarios, presentes, atención a Estados y autoridades extranjeras, a instituciones extranjeras, a organizaciones internacionales, delegaciones, huéspedes ilustres y otros análogos, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, por causas netamente institucionales que deban responder a una necesidad de exteriorización de la presencia del Ministerio. El Subsecretario, mediante resolución, establecerá los procedimientos para resguardar la eficiencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación arbitraria de la donación o gasto que autorice conforme a este numeral. 9. Autorizar el comodato o préstamo de uso de obras de arte inventariadas en las misiones de Chile en el exterior para fines de exposición. 10. Contratar en Chile o en el exterior, con cargo a los recursos que legalmente le hayan sido asignados, a personas o entidades nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de trabajos específicos o labores de asesoramiento en materias de su especialidad, remunerados en moneda nacional o extranjera, según corresponda. 11. Destinar a los funcionarios de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para desempeñarse en alguna de las misiones de Chile en el exterior en labores propias de la Subsecretaría, con cargo a los recursos que legalmente le hayan sido asignados. 12. Destinar, previo concurso, hasta ocho funcionarios que se hayan desempeñado a contrata por a lo menos ocho años continuos en el Ministerio, ya sean asimilados a las Plantas de Profesionales, Técnicos o Administrativos, para prestar servicios en alguna de las misiones de Chile en el exterior por un máximo de dos años, asimilados a una categoría no superior a la Tercera Categoría Exterior de la Planta "A", presupuesto en moneda extranjera, de la Planta del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, establecida en el decreto con fuerza de ley N° 33, de 1979, de dicha Secretaría de Estado. En todo caso, la referida destinación será incompatible respecto del personal que, a su turno, tenga la propiedad de algún cargo en la Planta de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el concurso deberán considerarse factores tales como estudios y cursos de formación educacional y de capacitación, experiencia laboral y competencias específicas para el

Ministerio	N°	Cargo	Fuente legal	Funciones y/o atribuciones legales
				<p>desempeño de la función. Por resolución del Subsecretario de Relaciones Exteriores, previamente se determinará y establecerá la forma en que tales factores serán ponderados. Los funcionarios señalados en este numeral serán destinados asimilados a las siguientes categorías: dos en Tercera Categoría, tres en Cuarta Categoría, dos en Quinta Categoría y uno en Sexta Categoría. A los señalados funcionarios les será aplicable lo dispuesto en el artículo 84 del decreto con fuerza de ley N° 33, de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas destinaciones quedarán sujetas a la renovación del respectivo contrato. 13. Designar mediante resolución fundada y con cargo a los recursos que legalmente le hayan asignado, en comisiones de servicio hacia o desde el exterior, así como entre distintas localidades en el exterior, a personas que no pertenezcan al Servicio, las que tendrán derecho a pasajes y a un viático en moneda extranjera equivalente al de un funcionario de las Plantas de Directivos, de Profesionales o de Técnicos, con cuyo rango fueren designadas, salvo que estos mismos beneficios les sean otorgados por organismos nacionales o internacionales, por gobiernos extranjeros o por otras entidades. Un reglamento dictado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, visado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, regulará el otorgamiento de estos viáticos. 14. Dictar los actos administrativos necesarios para la aplicación de los artículos 25 y 26. 15. Transigir litigios pendientes y precaver litigios eventuales en materias laborales o previsionales surgidos en el extranjero que afecten al Estado de Chile, previo informe favorable del Consejo de Defensa del Estado, pudiendo delegar dicha facultad en los correspondientes jefes o jefas de misión diplomática, de misión ante organizaciones internacionales y de oficinas consulares de Chile en el exterior, o sus subrogantes, de conformidad con el artículo 41 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado. 16. Asignar, por resolución, funciones de carácter directivo o de jefatura al personal a contrata de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, no pudiendo exceder del 4% de su dotación máxima. 17. Desempeñar las demás atribuciones que le asigne la ley.</p>

ANEXO 8. DECISIÓN OTRAS AUTORIDADES.

Tabla 10: Porcentaje de reducción transitoria de remuneraciones por cargo.

Autoridades del inciso primero del artículo trigésimo octavo transitorio de ley N°21.233	Número de cargos	Porcentajes a reducir
Presidente/a de la República	1	10%
Subsecretarios/as	39	10%
Intendentes/as/Delegados/das Presidenciales Regionales	16	10%
Gobernadores/as Regionales	16	10%
Gobernadores/as Provinciales/Delegados Presidenciales Provinciales	56	10%
Secretarios/as Regionales Ministeriales	303	10%
Presidente/a del Consejo Directivo del Banco Estado	1	1%
Vicepresidente/a del Consejo Directivo del Banco Estado	1	1%
Gerente General Banco Estado	1	1%
Fiscal Banco Estado	1	1%
Directores/as del Consejo Directivo del Banco Estado	4	1%
Director/a de Presupuestos	1	1%
Director/a Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)	1	1%
Director/a Nacional del Servicio Civil	1	1%
Vicepresidente/ta Ejecutivo/a de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	1	1%
Director/a General de Obras Públicas	1	1%
Director/a de Planeamiento	1	1%
Director/a Gendarmería	1	1%
Director/a Ejecutivo/a Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables (CONAF)	1	1%
Director/a General de la Policía de investigaciones (PDI)	1	1%
Director/a Administrativo Presidencia	1	1%
Presidente/a Directorio Televisión Nacional de Chile (TVN)	1	1%
Directores/as de la Empresa Nacional de Minería de libre elección por el Presidente (ENAMI)	3	1%
Consejeros/as de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	3	1%
Consejeros/as del Consejo Directivo de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO)	2	1%
Consejeros/as del Consejo Directivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN)	7	1%
Director/a del Fondo Nacional de Salud (FONASA)	1	1%

Autoridades del inciso primero del artículo trigésimo octavo transitorio de ley N°21.233	Número de cargos	Porcentajes a reducir
Director/a Ejecutivo/a del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)	1	1%
Director/a del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	1	1%
Director/a del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)	1	1%
Fiscal del Ministerio de Obras Públicas	1	1%
Tesorero/a General de la República	1	1%

ANEXO 9. ACTAS DE LAS SESIONES DEL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN QUE SE ABORDA LA REBAJA TRANSITORIA DE REMUNERACIONES DE ALTAS AUTORIDADES.

I. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.391 (06 MAYO 2020).

1.- Asistencia.- A seis días del mes de mayo de 2020, tiene lugar la milésima tricentésima nonagésima primera sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 19:30 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Basilio Peftouloglou Gattas, Subdirector de ADP.
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.- Reforma constitucional que modifica el artículo 62 de la Constitución Política, para determinar por ley el monto de la dieta parlamentaria: rol que se entrega al Consejo de Alta Dirección Pública.- El señor Presidente informa que se acaba de despachar la Comisión Mixta a cargo de resolver la controversia entre ambas cámaras del Congreso Nacional respecto de la forma de definir la rebaja transitoria de las dietas y remuneraciones de las autoridades a las que se aplica esta reforma, mientras la Comisión Especial que se crea en el nuevo artículo 38 bis de la Constitución, para definir las remuneraciones emite su pronunciamiento.

Indica que el 30 de abril, el Senado, conociendo del segundo trámite constitucional aprobó con modificaciones el texto aprobado por la Cámara en primer trámite y el 5 de mayo, la Sala de la Cámara –actuando como cámara de origen- aprobó las modificaciones propuestas por el Senado, excepto la que modificó el artículo transitorio relativo a la rebaja transitoria de remuneraciones, el que fue rechazado, dando lugar a la conformación de Comisión Mixta, la que estuvo formada por los Senadores señores Allamand, De Urresti, Harboe, Huenchumilla y Pérez y los Diputados señores Boric y Coloma, señora Núñez y señores Soto y Walker.

Precisa que el texto aprobado por la Comisión Mixta consagra una disposición transitoria trigésimo octava que otorga 30 días contados desde la publicación de la reforma constitucional, para fijar, por una sola vez, las remuneraciones de Ministros de Estado y Parlamentarios, las que deben ser iguales -dado los términos del artículo 62 de la CPE-, las que regirán hasta que se adopte el acuerdo que establece el artículo 38 bis.

En los noventa días siguientes a la publicación de la reforma, también por una sola vez, rebajará las rentas de las demás autoridades señaladas en el artículo 38 bis, las que también regirán hasta que se adopte el acuerdo de la comisión especial del artículo 38 bis. Además, en el mismo plazo precisará las remuneraciones de Intendentes y Gobernadores, las que regirán hasta el día en que asuman sus cargos los Gobernadores regionales.

Para efectuar la reducción de remuneraciones, el Consejo reducirá la última remuneración percibida en el porcentaje que su estudio justifique, para lo que deberá tener en cuenta la Escala Única de Sueldos de la Administración del Estado, los parámetros establecidos en el artículo 38 bis, la situación económica del país y antecedentes comparados.

Precisa que los únicos cambios a lo aprobado por el Senado radican en ampliar el plazo de 60 a 90 días respecto del segundo grupo de autoridades e incluir como elementos adicionales de análisis la situación económica del país y antecedentes comparados.

Hace presente que aún debe someterse lo acordado a la consideración de ambas cámaras y precisa las consecuencias posibles en los distintos escenarios. Concluye señalando que aun cuando el proceso legislativo no ha concluido aún, dado el plazo muy acotado concedido para cumplir el encargo, parece razonable abordarlo desde ya, bajo el supuesto de que finalmente se apruebe el acuerdo alcanzado por la Comisión Mixta.

El Consejo comparte lo expuesto por su Presidente y, tras un análisis de la situación, coincide en asumir esta responsabilidad -respecto de la cual algunos de sus miembros manifestaron previamente aprensiones- con perspectiva de Estado, dedicando sus mejores esfuerzos al logro del desafiante y complejo cometido que se tiene por delante.

El señor Presidente hace presente que se conformará una fuerza de tarea destinada a apoyar el trabajo del Consejo, la que preparará una propuesta de hoja de ruta que será enviada al Consejo el día lunes y que se analizará en la sesión del martes. Informa, además, que el Congreso ofrece el apoyo de la Biblioteca del Congreso, que cuenta con un grupo de asesores expertos que pueden contribuir a generar antecedentes que informen la decisión del Consejo.

Se coincide en la imposibilidad de generar convenios de colaboración con organismos internacionales dado lo acotado de los plazos involucrados, sin perjuicio de que se soliciten aportes expertos de OCDE, BID, Banco Mundial y otras organizaciones de similar calidad. Considerando lo informado por el señor Presidente, se concuerda en solicitar el apoyo de la Biblioteca del Congreso.

Asimismo, se coincide en la necesidad de reprogramar las actividades regulares del Consejo, prescindiendo de todas las actividades que no sean estrictamente indispensables.

Con el fin de facilitar el eventual desarrollo de esta tarea y tras compartir visiones y analizar posibilidades, se adoptan los siguientes acuerdos, por unanimidad: 1.- Definir una hoja de ruta y una carta Gantt que consideren objetivos y metas, actividades, modalidades de trabajo, número de sesiones que el Consejo deberá destinar a este trabajo, invitados, procedimiento, aspectos comunicacionales y formas de abordar el tema públicamente, estudios a realizar y a considerar, posibles colaboraciones, responsables, entre otros, y precisar la calendarización de cada una de las actividades e hitos y 2.- Llevar a cabo sólo dos hitos comunicacionales, uno inicial, en el cual se exponga la hoja de ruta a seguir y uno final, al concluir la tarea, dando cuenta de la decisión alcanzada y sus fundamentos, así como de los antecedentes y consideraciones tenidos a la vista. **Acuerdo N° 7178.**

A las 20:30 horas, se levanta la sesión.

II. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.392 (07 MAYO 2020).

1.- Asistencia.- A siete días del mes de mayo de 2020, tiene lugar la milésima tricentésima nonagésima segunda sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 10:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.

- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sr. Basilio Peftouoglou Gattas, Subdirector de ADP.
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

3.- Reforma constitucional que modifica el artículo 62 de la Constitución Política, para determinar por ley el monto de la dieta parlamentaria: rol que se entrega al Consejo de Alta Dirección Pública.-

El señor Presidente recapitula los acuerdos adoptados en la sesión del día de ayer, reiterando que se conformará una fuerza de tarea destinada a apoyar el trabajo del Consejo, la que preparará una propuesta de hoja de ruta que será compartida el día lunes, para revisarla y perfeccionarla en la sesión del martes. Agrega que incluirá una carta Gantt con objetivos y metas, actividades, modalidades de trabajo, sesiones a realizar, procedimiento, aspectos comunicacionales, estudios y acopio de antecedentes, entre otros aspectos, con el calendario de actividades e hitos

Se coincide en la necesidad de conocer la disponibilidad de agenda de los miembros del Consejo, teniendo en cuenta que todos tienen otras actividades y compromisos previamente definidos que les impiden destinar la totalidad de su tiempo a esta tarea.

Se sugiere fortalecer el equipo de Secretaría, preferentemente con economistas con comprensión de lo público y seniority, que contribuyan a dar solidez técnica a la decisión que se adopte.

Se analizan las complejidades derivadas del interés público que concitará este trabajo, discutiéndose sobre el grado de publicidad de las sesiones, coincidiéndose en la publicidad de las actas, habida cuenta del marco legal vigente.

Se retomará la discusión sobre el particular al analizar, en la próxima sesión, la propuesta de hoja de ruta que la fuerza de tarea de la Dirección Nacional del Servicio Civil proponga.

A las 13:00 horas, se levanta la sesión.

III. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.393 (12 MAYO 2020).

1.- Asistencia.- A doce días del mes de mayo de 2020, tiene lugar la milésima tricentésima nonagésima tercera sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sr. Basilio Peftouoglou Gattas, Subdirector de ADP
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.2.1).- Reforma Constitucional que modifica el artículo 62 de la Constitución Política, para determinar por ley el monto de la dieta parlamentaria: informe de la Comisión Mixta fue aprobada por la Cámara.- Informa que la Comisión Mixta sesionó el día 6 de mayo

pasado y acordó mantener la norma transitoria aprobada por el Senado en segundo trámite, que entregaba la determinación del monto de la rebaja transitoria de remuneraciones al Consejo de Alta Dirección Pública, con las siguientes modificaciones: reemplazar el plazo de 60 días por 90 y agregar a las consideraciones que deberá tener en cuenta el Consejo al pronunciarse sobre la rebaja transitoria de remuneraciones la situación económica del país y la política comparada.

Expone que la Sala de la Cámara aprobó, en su sesión de 7 de mayo, la propuesta de la Comisión, por 140 votos a favor y 7 en contra -HH. Diputados señores Alarcón, Alinco y Garín, señora Girardi, señor Mulet, señora Sepúlveda y señor Velásquez-, por lo que sólo resta el pronunciamiento de la Sala del Senado. Agrega que con fecha de hoy la Cámara remitió oficio al Senado comunicando su aprobación a la propuesta de la Comisión Mixta, con el fin de que se pronuncie respecto a la misma, lo que concluiría la tramitación legislativa de la reforma constitucional en comentario.

2.2.2).- Plan de Trabajo del Consejo de Alta Dirección Pública por rebaja transitoria de las dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Señala que, en consideración de lo acordado en sesión de 6 de mayo, se encuentra en sus carpetas la propuesta de Plan de Trabajo para abordar la rebaja transitoria de las dietas y remuneraciones de altas autoridades, el que se somete a la consideración del Consejo.

El Consejo analiza la propuesta y efectúa observaciones y aportes que se integrarán en un texto final el que será sometido a la consideración del Consejo. Se acuerda, por unanimidad, que el Plan de Trabajo será el marco referencial tanto de la actuación del Consejo como de eventuales declaraciones que formulen sus integrantes. **Acuerdo N° 7180**

A las 12:30 horas, se levanta la sesión.

IV. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.394 (14 MAYO 2020).

1.- Asistencia.- A catorce días del mes de mayo de 2020, tiene lugar la milésima tricentésima nonagésima cuarta sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sr. Basilio Peftouloglou Gattas, Subdirector de ADP
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

6.- Plan de Trabajo del Consejo de Alta Dirección Pública por rebaja transitoria de las dietas y remuneraciones de altas autoridades.- El señor Presidente informa sobre los avances en la publicación de la reforma constitucional que le entregó la rebaja transitoria de las dietas y remuneraciones de altas autoridades al Consejo de Alta Dirección Pública.

Enseguida, el Consejo efectúa precisiones y aportes al Plan de Trabajo.

Finalmente, el señor Presidente informa que remitirá al Consejo la propuesta de comunicado público que se entregará al iniciar sus funciones y que se referirá a su Plan de Trabajo y, asimismo, el mini sitio web en el cual se dará publicidad a los antecedentes, presentaciones, actas y, al concluir, el informe final, en ambos casos a fin de validarlos con el Consejo.

A las 12:30 horas, se levanta la sesión.

V. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.395 (19 MAYO 2020).

1.- Asistencia.- A diecinueve días del mes de mayo de 2020, tiene lugar la milésima tricentésima nonagésima quinta sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sr. Basilios Peftouloglou Gattas, Subdirector de ADP
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asisten, especialmente invitados, los señores Alfredo Joignant, Enrique Rajevic, Sebastián Soto y Tomás Jordán. Además, se hace presente el Jefe de la División Jurídica del Servicio Civil, señor Francisco Silva.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia de los invitados, a quienes da la bienvenida.

Señala que se encuentra próxima a ser publicada la reforma constitucional destinada a regular la dieta parlamentaria y otras remuneraciones (Boletines N° 9.304-07, 11.124-07, 11.840-07, 12.319-07 y 13.013-07, refundidos) la que, en régimen, entrega dicha función a una Comisión independiente, conformada por 5 miembros nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo de los dos tercios de los Senadores en ejercicio. Agrega que la reforma, además, impuso al Consejo de Alta Dirección Pública la responsabilidad de reducir, por una única vez y de forma transitoria, las remuneraciones y dietas del Presidente de la República, Ministros de Estado, Parlamentarios, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, delegados presidenciales regionales y provinciales, funcionarios de exclusiva confianza presidencial y personas contratadas sobre la base de honorarios que asesoran directamente a las autoridades de gobierno antes señaladas.

Precisa que, de acuerdo con la disposición transitoria trigésimo octava de la Constitución Política de la República, esta facultad será ejercida por el Consejo por una única vez y regirá hasta que cumpla su cometido la Comisión especial a la que alude el nuevo artículo 38 bis de la carta fundamental.

Hace presente que la reducción de remuneraciones se efectuará respecto de la última percibida y deberá fundarse en antecedentes técnicos, que garanticen una retribución acorde a la responsabilidad y la independencia en el ejercicio de la función y deberá considerar, al

menos, la Escala Única de Sueldos, la situación económica del país y antecedentes de política comparada.

Señala que el Consejo dispone de 30 días para reducir transitoriamente la dieta parlamentaria y las remuneraciones de Ministros de Estado y de 90 días respecto de las restantes autoridades a las que se aplica la norma y precisa que, en ambos casos, dicho plazo se cuenta desde la publicación de la reforma.

Hace presente que el Consejo publicará los videos de las sesiones durante las cuales se reciba a los grupos de expertos y las actas de sus sesiones de deliberación en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

La Secretaria Técnica expone que el Consejo, para llevar a cabo su cometido, acordó reunirse con grupos de expertos, quienes han sido invitados a compartir su perspectiva respecto a los criterios que este cuerpo colegiado debe considerar al cumplir su mandato constitucional y los alcances e impactos de su decisión. Precisa que, además, se les han formulado preguntas específicas asociadas a su experticia. Agrega que, en esta oportunidad, ha sido invitado un selecto grupo de especialistas en institucionalidad pública, a quienes presenta.

Don Alfredo Joignant, es sociólogo, Doctor en Ciencia Política de la Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne y se desempeña como Profesor Titular de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Diego Portales e Investigador Principal del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Agrega que el señor Joignant es ex Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política y que ha sido profesor visitante en las universidades de París I Panthéon-Sorbonne, París III, en el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia y en la Universidad de Leiden, en Holanda. Además, es investigador y autor de varias publicaciones especializadas.

Don Sebastián Soto, es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master en Derecho de la Universidad de Columbia y Doctor en Derecho de la Universidad de Chile. Precisa que fue asesor legislativo de la Presidencia de la República en los primeros años del primer gobierno del Presidente Piñera y posteriormente, Jefe de la División Jurídico Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Indica que cuenta con diversas publicaciones en el ámbito del derecho constitucional y administrativo y actualmente es Consejero del Consejo de Defensa del Estado y Director del Departamento de Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Don Enrique Rajevic, es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Política Territorial y Urbanística y Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Agrega que fue Director Jurídico del Consejo para la Transparencia y asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, desempeñándose actualmente como profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Alberto Hurtado y como docente en diversos postgrados. Es autor de numerosas publicaciones y forma parte del comité editorial de la Revista de Derecho Administrativo Económico y de la Revista Americana de Urbanismo para Juristas y Técnicos.

Don Tomás Jordán, es abogado y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile y Magíster en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Indica que fue asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Secretario Ejecutivo de la Comisión Anticorrupción, Conflictos de Intereses y Tráfico de Influencias; Jefe de la División Jurídica del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y asesor jurídico-legislativo del Ministerio de Salud para la reforma de salud. Además, ha sido consultor del Banco Mundial y del Instituto para la

Democracia y Asistencia Electoral (IDEA-Internacional) en materia de financiamiento de la política y actualmente es socio de AJP Abogados y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Alberto Hurtado.

Hace presente que los invitados dispondrán de hasta 20 minutos para exponer, en forma sucesiva, para dar lugar luego a preguntas formuladas por los miembros del Consejo.

Enseguida expone don Alfredo Joignant, quien se refiere aspectos de la experiencia comparada internacional que el Consejo debería considerar al adoptar su decisión, tales como la incidencia de los distintos regímenes políticos en materia de remuneraciones de altas autoridades, las reglas de dedicación exclusiva o parcial para las funciones de parlamentario o Ministro de Estado, entre otros aspectos.

En su exposición da cuenta de las fuentes de variación de las dietas parlamentarias en el ámbito comparado, particularmente respecto de países europeos. Precisa que no incidiría en el monto de la dieta parlamentaria la forma de Estado y se refiere con detención a los casos francés y suizo. Finalmente, sugiere criterios posibles de aplicar al caso chileno, señalando entre ellos la relación entre el monto de dietas y remuneraciones y el ingreso mínimo, el sueldo promedio -que en Chile, en 2018, alcanzaba a \$573.964- o el ingreso mediano, entendiendo por este último el que percibe una persona situada en la posición central del conjunto de la población, una vez ordenados los ingresos de menor a mayor, el que en nuestro país asciende a \$400.000, más precisamente a \$411.100, tratándose de hombres y de \$343.234, en el caso de las mujeres.

A continuación, interviene don Sebastián Soto, quien inicia su presentación formulados dos cuestiones previas: en primer lugar, señala que el mandato constitucional del Consejo tiene la particularidad de no estar intermediado por una ley y ser de aplicación directa, lo que considera impondrá a este cuerpo colegiado el desafío interpretativo de conciliar las leyes vigentes con el mandato constitucional, en concordancia con el principio de legalidad. En segundo lugar, se refiere a la historia fidedigna del establecimiento de la ley, señalando que el texto aprobado por el Senado mejoró en forma sustantiva el aprobado por la Cámara y precisa que, en esa instancia, quedó de manifiesto que la reforma se aplicaría a cargos de índole política y no implicaría una rebaja en cascada de todas las rentas de la Administración.

Señala las dudas que surgen de la nueva normativa. En primer lugar destaca que el artículo 62 de la Constitución, si bien mantiene la relación entre la dieta parlamentaria y la remuneración de un Ministro de Estado, elimina la referencia a las asignaciones que eran mencionadas en la norma original, por lo que concluye que se debe distinguir entre asignaciones y dietas o remuneraciones, lo que es coherente con la normativa del Congreso Nacional, su ley orgánica y el rol del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y con lo sostenido por el Tribunal Constitucional al señalar que las asignaciones no son parte de la remuneración parlamentaria. Agrega que, por consiguiente, el Consejo de Alta Dirección Pública debe reducir las remuneraciones y no las asignaciones parlamentarias, surgiendo entonces la duda respecto a qué pasa en el caso de las autoridades y funcionarios del Poder Ejecutivo y cuál sería el rol del Consejo respecto de sus asignaciones. Explica que la duda surge pues hay argumentos contradictorios, los que expone, concluyendo que no necesariamente toda asignación constituye una remuneración, por lo que el Consejo debe ser cuidadoso en fijar remuneraciones sin afectar aquellas asignaciones que no son remuneraciones.

Como segunda duda señala la extensión del sujeto pasivo de la normativa, considerando la referencia a los funcionarios de exclusiva confianza, definidos por el artículo 32 N°s 7 y 10 de la

Constitución Política de la República, lo que implica determinar quiénes son dichos funcionarios y, además, la alusión a personas contratadas sobre la base de honorarios que asesoran directamente a las autoridades gubernativas a las que alude el artículo 38 bis nuevo de la Constitución. En relación con la primera duda esbozada en este punto, explica que no se debe incluir a los Altos Directivos Públicos pues no son funcionarios de exclusiva confianza, como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional. Destaca, además, la imprecisión respecto al alcance de “los contratados sobre la base de honorarios que asesoran directamente a las autoridades gubernativas ya indicadas” y señala que parece dudoso que sea posible aplicar la reducción en este caso, dada la indeterminación y poca claridad respecto del universo de cargos comprendidos bajo esta categoría.

Se refiere enseguida a los criterios a considerar en la toma de decisiones y aborda con mayor detalle algunos de ellos. En primer término, se refiere a la responsabilidad del cargo, precisando la de Ministros y Parlamentarios, lo que le lleva a concluir que su consideración debería situar las remuneraciones de ambas autoridades en la cúspide de la pirámide. Enseguida, alude al criterio de independencia para cumplir funciones y atribuciones, sosteniendo que se trata de un concepto polivalente, comprensivo de aspectos tales como la independencia necesaria para poder llevar adelante un proyecto personal y profesional y la independencia institucional y que en materia comparada da lugar a la aplicación de cláusulas de intangibilidad de las remuneraciones de autoridades en ejercicio. Finalmente, aborda la consideración de política comparada señalando su escepticismo dada la dificultad para comparar elementos y realidades complejos, agrega que esta dificultad fue reconocida por el PNUD. En esta materia sugiere alejarse del promedio comparado general o de la OCDE y atender al derecho comparado respecto a elementos tales como a qué otras remuneraciones se asimilan las de altas autoridades, lo que estima conducirá a concluir que deben estar en la parte de arriba de la pirámide remuneracional.

A continuación, interviene don Tomás Jordán, quien llama la atención sobre el problema de política pública que da lugar a la reforma y que la misma busca resolver y que no es otro que la desconfianza en las instituciones y, muy particularmente, la crisis de legitimidad asociada, entre otros aspectos, a los casos de financiamiento ilegal de la política que salen a la luz pública en 2015 y que incide en la baja evaluación que obtiene en esta materia el Congreso Nacional. Hace presente que previamente, en 2002, tuvo lugar el escándalo de los sobresueldos que pusieron sobre la mesa el tema de cuánto debían ganar las autoridades y que se tradujo en legislación dirigida a incrementar el monto de sus remuneraciones.

Destaca que al problema de legitimidad se suma el contexto económico y social con componentes asociados al estallido social y actualmente a la pandemia en curso. Por tanto, el mandato de reducir debe ejercerse considerando el problema público a resolver y el contexto en el cual se lleva a cabo.

Señala que, en dicho marco, se deben tener en consideración algunos tópicos, entre los cuales menciona la poca claridad de la reforma en lo referente a la distinción entre remuneración o dieta -las que trata como equivalentes- y asignaciones y el alcance de la eliminación a la referencia a éstas últimas que incluía el artículo 62 de la Constitución Política de la República y, por otra parte, la redefinición del ámbito de la iniciativa exclusiva presidencial al excepcionar de tal calidad a las normas que fijan remuneraciones de las autoridades cuyas remuneraciones determinará la Comisión que crea el artículo 38 bis de la Constitución, por lo que futuras iniciativas legislativas sobre la materia podrán provenir tanto de mensaje presidencial como de moción parlamentaria.

Enseguida efectúa comentarios generales asociados a la legitimidad del sistema político y del Congreso: señala que en la Constitución del 25 la dieta parlamentaria era equivalente a lo que se pagaba a la cúpula del Poder Judicial, criterio que fue modificado por el constituyente de 1980, el que la hizo equivalente a la remuneración de los Ministros de Estado.

Expone que las dietas de los Parlamentarios chilenos son una de las más altas de los países OCDE, al igual que en el caso las remuneraciones de nuestros Ministros, por lo que el Consejo deberá cumplir su mandato considerando la necesidad de relegitimar las instituciones.

Destaca que el sistema político chileno presenta particularidades, entre las que se encuentra el hecho que el Congreso posee pocas atribuciones, especialmente al contrastarlas con las conferidas al Presidente de la República, quien -entre otras- posee iniciativa exclusiva en distintas materias, entre ellas las asociadas a gasto. Agrega que la tarea del Consejo de Alta Dirección Pública, al reducir la dieta, debe considerar el contexto socio político y tener a la vista la relegitimación del Poder Legislativo.

Hace presente la importancia de considerar, al reducir las remuneraciones, el impacto de las decisiones que adoptan las autoridades cuyos ingresos deberán menguar y el riesgo de corrupción implícito.

Finalmente, destaca que el mandato constitucional de reducir sueldos debe considerar criterios comparados, cifras de ingreso, PIB, tamaño del distrito y normas asociadas a dedicación exclusiva.

A continuación, expone don Enrique Rajevic, quien inicia su presentación señalando que el deber del Consejo de Alta Dirección Pública de reducir remuneraciones es una tarea compleja y que la legislación vigente en materia de remuneraciones debe adecuarse en lo necesario para no defraudar el objetivo constitucional.

Destaca que un análisis comparado de regímenes políticos no parece tan relevante debido a que el mandato es mantener la igualdad remuneracional entre Ministros y Parlamentarios.

Hace presente que la reforma distingue entre cargos políticos y aquellos que corresponden a la Administración, entendida ésta como una estructura permanente, de largo plazo, que busca el interés general y aplicar políticas públicas, más que definir las. Agrega que los cargos del ámbito político incluyen, entre otros, al Presidente de la República, Parlamentarios, los futuros Gobernadores Regionales, Ministros y Subsecretarios, quienes acceden a sus cargos por elección popular o por ser parte de la cúpula más cercana a la autoridad política. Diferencia estos cargos de los de exclusiva confianza, entre los que considera a los del Sistema de Alta Dirección Pública, los que califica como de exclusiva confianza reducida toda vez que la autoridad sólo puede nombrar a una de las personas propuestas por el Sistema, sin perjuicio de lo cual estima que siguen siendo de exclusiva confianza atendido a que no se ha modificado el artículo 49 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado. Precisa que este último aspecto tendrá que ser zanjado por el Consejo.

Destaca que la ponderación de la relación entre las rentas de las autoridades y el ingreso promedio del país mostrará el nivel de desigualdad que estamos dispuestos a tolerar como sociedad, habida cuenta que uno de los parámetros a considerar por el Consejo es la realidad económica del país. Precisa que, en este aspecto, la política y el derecho comparados ofrecen un punto de inicio, no obstante, debe conjugarse también con la necesidad de garantizar la responsabilidad e independencia de las autoridades.

Destaca que, en el caso de los Parlamentarios, el tema de las asignaciones es muy relevante y la frontera entre lo que es gasto de representación y lo que es remuneración es difuso y prácticamente indistinguible. Señala que, en el caso de los Ministros de Estado, hay una asignación de representación que termina confundándose con la remuneración y, además, un ítem presupuestario de gastos de representación que se debe rendir. Precisa que para gastos operacionales los Parlamentarios tienen asignados 9 millones de pesos, suma prácticamente idéntica a la dieta. Agrega que debe buscarse un cortafuego que evite que las asignaciones sean tratadas como remuneración, por lo que sugiere al Consejo efectuar una recomendación en tal sentido ya que de otra forma se desvirtuaría la reducción y la reforma constitucional terminaría siendo inútil.

Aborda la dedicación exclusiva y señala que la remuneración podría considerar una asignación de dedicación exclusiva, ya que su inexistencia pone en riesgo la independencia en la toma de decisiones. Sugiere también una asignación que podría irse acumulando para pagarla al concluir el mandato parlamentario de modo de que esa persona tenga la tranquilidad de contar con una especie de desahucio que evite la falta de independencia.

En relación a los asesores de confianza de las autoridades administrativas del 38 bis CPE, señala que es una figura compleja, pues implica delimitar qué significa asesorar directamente a las autoridades gubernativas. Precisa que el problema es que los contratos a honorarios pueden ser muy amplios y, por tanto, el Consejo deberá señalar qué entiende por tales asesorías.

Finalmente, el señor Rajevic hace presente que podría existir un conflicto de interés entre el Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública y la fijación de rentas de ocupantes de cargos de exclusiva confianza, considerando que el suyo tiene tal calidad, por lo que habrá que considerar si debe operar el deber de abstención.

Al concluir las exposiciones, el Consejo efectúa diversas consultas a los expertos participantes, quienes las responden, dando lugar a un interesante intercambio que contribuye a ilustrar la tarea que deberá llevar a cabo este cuerpo colegiado.

Tanto la integridad de las exposiciones de los invitados y el posterior intercambio con el Consejo se encuentra disponible en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

El señor Presidente, a nombre del Consejo de Alta Dirección Pública, agradece a los expertos por la calidad y generosidad de sus aportes.

A las 12:30 horas, se levanta la sesión.

VI. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.396 (22 MAYO 2020).

1.- Asistencia.- A veintidós días del mes de mayo de 2020, tiene lugar la milésima tricentésima nonagésima sexta sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.

- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sr. Basilio Peftouloglou Gattas, Subdirector de ADP
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asiste, especialmente invitado, don René Cortázar. Además, se hace presente el Jefe de la División Jurídica del Servicio Civil, señor Francisco Silva.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia de don René Cortázar, a quien da la bienvenida.

La Secretaria Técnica presenta al expositor señalando que el señor Cortázar es ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts.

Hace presente que fue Ministro de Transportes y Telecomunicaciones durante el primer mandato de la Presidenta Bachelet y Ministro del Trabajo y Previsión Social, en el Gobierno del Presidente Aylwin. Agrega que, además, se desempeñó como Director Ejecutivo de Televisión Nacional de Chile, Presidente de Canal 13 y consultor de organismos internacionales. Además, es profesor universitario y autor de numerosas publicaciones. Indica que actualmente, es investigador senior de la Corporación de Estudios para Latinoamérica, CIEPLAN y director de empresas.

El señor Cortázar inicia su intervención haciendo presente que el mandato del Consejo es rebajar las remuneraciones de autoridades políticas, sobre la base de antecedentes técnicos debiendo, además, tener a la vista criterios adicionales, entre los que menciona la realidad económica del país y la política comparada.

Respecto de la realidad económica del país señala que ésta, considerando el debate que dio lugar a la reforma constitucional, debe entenderse referida a la preocupación por evitar que la autoridad política reciba remuneraciones que se perciban como excesivas. Como forma de atender a este aspecto, sugiere comparar las remuneraciones que obtendrían quienes ejercen los cargos a los que alude el nuevo artículo 38 bis, con lo que las mismas personas percibirían en el sector privado, atendidos su nivel de calificación y experiencia. Indica que si bien el grupo de autoridades a considerar es heterogéneo, es posible recurrir a la mediana entre los diversos resultados o a otros estadígrafos que permitan evaluar la brecha existente, lo que contribuiría a definir la reducción mandatada por la Constitución.

En relación con la política comparada, expone que toda vez que se la considera como criterio a tener en cuenta para cumplir el objetivo de reducir las remuneraciones de las autoridades políticas, debe tenerse a la vista la experiencia de países -esencialmente de aquellos a los cuales Chile quiera parecerse; con un desarrollo del Estado igual o mejor que el nuestro- y observar la diferencia entre las remuneraciones de las autoridades de dichos países y algún indicador como, por ejemplo, el ingreso per cápita o la remuneración promedio o mediana de su población.

Precisa que no parece necesario llevar a cabo un análisis más exhaustivo ya que cree probable que las tendencias que se observen, más allá de las diferencias entre los países seleccionados

y entre ellos y nuestro país, deberían tender a sugerir un parámetro para definir la reducción que debe llevar a cabo el Consejo de Alta Dirección Pública.

Señala que es altamente probable que ambos criterios tiendan a la convergencia. Ambos indicadores deberían dar señales que, si bien no serían iguales, si transitarían en una misma dirección.

Destaca que la reducción de remuneraciones que defina el Consejo, si se hace adecuadamente, no debería generar un detrimento en la calidad profesional y directiva de las altas autoridades pues éstas, en su gran mayoría, poseen una verdadera vocación de servicio público. Agrega que, la rebaja remuneracional también tendría el efecto positivo de aportar a incrementar la legitimidad del Congreso y las autoridades públicas, aspecto importante en una democracia. Para ilustrar el punto, señala que, por ejemplo, la confianza pública en el Congreso asciende sólo a un 3%, de acuerdo con el Estudio Nacional de Opinión Pública del CEP de enero de este año.

Señala que hasta este punto la tarea del Consejo de Alta Dirección Pública no parece ser tan compleja y, además, tendría efectos directos positivos. Agrega que, no obstante, también existen efectos indirectos y que éstos resultarían muy inquietantes. Subraya que la propuesta técnica que realice el Consejo deberá considerar tanto sus efectos directos como los indirectos ya que ambos forman parte de la responsabilidad que este cuerpo colegiado asume al adoptar su decisión.

Aborda los efectos indirectos de la rebaja de remuneraciones señalando que, en primer lugar, la que se efectúe respecto de Ministros y Subsecretarios -al menos mientras estén en la Escala Única de Sueldos- afectará las remuneraciones de miles de funcionarios públicos, impactando seriamente la calidad de la acción del Estado, que es una de las principales preocupaciones del Consejo de Alta Dirección Pública.

Destaca que, en segundo lugar, se dificultaría el reclutamiento de Altos Directivos de la calidad que el país requiere, afectando la calidad de la gestión pública y produciendo efectos negativos para los ciudadanos, especialmente aquellos más vulnerables. Agrega que aún hoy, sin que haya operado todavía la rebaja significativa de remuneraciones que se espera que lleve a cabo el Consejo, en algunos casos no se logra atraer y retener el talento directivo que se precisa como consecuencia del techo de remuneraciones.

Expone que, además, hay un elemento adicional que se debe considerar y que es el efecto de la rebaja de remuneraciones respecto de los asesores a honorarios de las autoridades políticas, los que en muchas ocasiones tienen conocimientos altamente especializados que le permiten al Estado realizar una gestión de alta calidad. Ejemplifica relatando que, al asumir como Ministro del Trabajo y Previsión Social, el Instituto de Normalización Previsional, el INP, enfrentaba una serie de juicios cuyos resultados eran adversos al Estado en más de un 90%, lo que se estimó que significaría un perjuicio fiscal de aproximadamente 400 millones de dólares. Agrega que para evitarlo se contrató a un grupo pequeño de asesores a honorarios que permitieron, al poco tiempo, que el INP revirtiera la situación y pasara a ganar el 90% de los juicios, logrando ahorros gigantescos para el Estado. Sostiene que, por lo tanto, es crucial poder contar con profesionales a honorarios altamente calificados, que puedan tener una remuneración competitiva, si con ello se consiguen personas que ayuden al Estado a servir con la calidad que el país merece. Señala que, perfectamente un asesor financiero del Ministro de Hacienda, puede tener una remuneración superior a la del propio Ministro, pues este último tiene una doble retribución, la que proviene de la remuneración que percibe y otra intangible,

asociada a la reputación que se adquiere en el ejercicio de un cargo de ese tipo y que provee de oportunidades a futuro derivadas de haberlo ejercido. Además del aspecto medular, que es la posibilidad de desarrollar una vocación de servicio público.

Hace presente que, como ha explicado, la reforma tendrá efectos directos muy positivos, pero significará un retroceso gigantesco respecto de los avances en la calidad del Estado, alcanzados como producto de su proceso de modernización. Precisa que toda vez que al Consejo de Alta Dirección Pública no se le pide una opinión, sino que la adopción de una decisión, no basta con definir el monto de la rebaja y efectuar una prevención sobre los efectos adversos de la misma, ello pues este cuerpo colegiado debe responsabilizarse de la decisión que adopte y de todos sus efectos.

Destaca que los efectos sociales y políticos de no resolver esta situación son sustantivos, cualquiera sea la decisión que adopte el Consejo. Si éste, para responder a la letra y el espíritu de la reforma constitucional, decidiera efectuar una rebaja significativa, sin desacoplar las remuneraciones de las autoridades políticas de las del resto de los funcionarios, se producirían los tres efectos ya señalados, la afectación de las remuneraciones de los funcionarios públicos y el deterioro de la calidad de los servicios públicos; un detrimento en el capital humano a cargo de la alta dirección y de la calidad de los asesores especializados de altas autoridades. Agrega que si por todos los motivos antes expuestos, el Consejo decidiera, en cambio, llevar a cabo una reducción menor, esa decisión sería muy poco comprendida por la ciudadanía tras el esfuerzo que significó la aprobación de la reducción de remuneraciones, produciendo repercusiones sociales y políticas, pues la opinión pública desconoce sus efectos indirectos.

Indica que desconoce las gestiones que, de seguro, el Consejo ya debe haber efectuado, pero supone que se ha advertido a la autoridad sobre las implicancias de la rebaja en la calidad del Estado. Añade que, si se pide su opinión, una forma de evitar los efectos indeseados de la reducción de remuneraciones sería lograr desacoplar las remuneraciones de los funcionarios y las personas a honorarios, de las rentas de las autoridades públicas de naturaleza política. Para lograr este efecto señala no estar seguro si sería factible que el Consejo, junto con efectuar la rebaja, dispusiera -habida cuenta que la norma constitucional no es desarrollada por ninguna ley sino que se aplica en forma directa- que sus efectos alcanzan sólo a las autoridades políticas, sin afectar las remuneraciones de directivos y funcionarios públicos que es, por lo demás, lo que la opinión pública entiende que está ocurriendo. Agrega que otra alternativa sería que el Ejecutivo presentara una ley de discusión inmediata que diera lugar al desacoplamiento requerido, a fin de evitar impactos indeseados muy dañinos para la calidad del Estado.

Al concluir la exposición del señor Cortázar, el Consejo le efectúa diversas consultas, las que son respondidas, dando lugar a un intercambio que aporta perspectiva a la labor encomendada por la Constitución Política al Consejo de Alta Dirección Pública.

El señor Presidente, a nombre del Consejo de Alta Dirección Pública, agradece a don René Cortázar por la calidad y generosidad de su aporte.

La integridad de la exposición del invitado y el posterior intercambio con el Consejo se encuentra disponible en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

A las 11:30 horas, se levanta la sesión.

ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.397 (26 MAYO 2020).

1.- Asistencia.- A veintiséis días del mes de mayo de 2020, tiene lugar la milésima tricentésima nonagésima séptima sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sr. Basilios Peftouglou Gattas, Subdirector de ADP
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.2.1).- Reforma constitucional que regula la dieta parlamentaria y otras remuneraciones.- Informa que el día de ayer, lunes 25 de mayo, se promulgó la reforma constitucional que regula la dieta parlamentaria y otras remuneraciones, por lo que sólo falta su publicación para que concluya el proceso de formación de la ley, hito importante considerando que los plazos de 30 y 90 días otorgados al Consejo para efectuar la reducción transitoria de remuneraciones se cuentan desde entonces.

Hace presente que se enviará el Índice del informe final, con las observaciones efectuadas por los miembros del Consejo.

Se revisa el estado de avance de la agenda de invitados y se agradece al Consejero señor Abarzúa por su aporte en la selección de invitados provenientes del mundo académico, concordándose en invitar al Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica y al Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, además de a representantes de Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Valdivia y del Centro Vincular de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Concluye señalando, ante una consulta de la Consejera señora Orellana, que se hará llegar en el día de hoy el Informe preparado por la División Jurídica del Servicio Civil, respecto de aspectos jurídicos que es necesario precisar para configurar los antecedentes en base a los cuales se adoptará la decisión que mandata la Constitución Política de la República.

3.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asiste, especialmente invitado, don Rodrigo Valdés.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia de don Rodrigo Valdés, a quien da la bienvenida.

La Secretaria Técnica presenta al expositor señalando que el señor Valdés es Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía del MIT y actualmente se desempeña como profesor asociado de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Destaca que fue Ministro de Hacienda y Presidente de Banco Estado, durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet y agrega que, previamente, fue economista jefe para la Región Andina y Argentina en BTG Pactual; economista jefe para América Latina en Barclays Capital; Subdirector de los departamentos de Europa y el Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional, y Director de Investigación y

Economista Jefe del Banco Central. Además, es Consultor internacional y autor de diversas publicaciones.

El señor Valdés inicia su intervención destacando que la responsabilidad que se le ha impuesto a este cuerpo colegiado es importante y compleja pues una decisión errada puede producir graves consecuencias tanto para la calidad de la política como del servicio público.

Hace presente que abordará sucesivamente los aspectos respecto de los cuales el Consejo ha consultado su opinión: la situación macroeconómica y sus proyecciones; algunos criterios relativos a la función pública que considero importantes asociados al alcance de la decisión del Consejo y elementos de política comparada y otras consideraciones.

Respecto a la situación macroeconómica del país, el señor Valdés señala que la recuperación económica y la vuelta a un nivel normal de actividad posterior a la actual emergencia sanitaria será mucho más lenta, tanto en Chile como en el resto del mundo, de lo que se proyectó inicialmente. Destaca que, en nuestro caso particular, se aprecia una aceleración de contagios que ha alterado el escenario y, a nivel mundial, se estima que habrá mucho más distanciamiento post pandemia, por lo tanto, muchos sectores no van a poder volver a niveles normales de actividad en bastante tiempo. Agrega que se debe sumar un alto nivel de incertidumbre puesto que, por ejemplo, nadie sabe si va a venir una segunda ola de contagios. Si a ello se suma que la región está particularmente complicada por esta y otras razones, la situación se anuncia como mucho más complicada de lo que señalan las proyecciones oficiales. Sostiene que, en este escenario, la situación fiscal será muy estrecha en los próximos años.

En lo relativo al crecimiento de la economía, coincide con la proyección del FMI que la sitúa en torno al menos cuatro y medio para este año o incluso al menos cinco. Agrega que la situación fiscal que se arrastraba previa a octubre de 2019 era desafiante e imponía la necesidad de estabilizar la deuda, para lo que el gobierno tenía un plan, sin embargo, los acontecimientos de octubre complicaron el escenario e hicieron necesario ajustar el gasto. Explica que ajustar el gasto es difícil y que algunas decisiones, tales como el aumento de las pensiones solidarias - que significan un monto muy elevado de recursos- fuera del marco de un acuerdo de pensiones más general, da cuenta del efecto octubre. Agrega que la suma del impacto del COVID 19 continúa complejizando el escenario. Precisa que, si bien estas situaciones son transitorias, también tienen efectos que persisten y dan lugar a una trayectoria de PIB en el tiempo más baja que la anterior y que coexiste con gastos que no se han ajustado de manera paralela, lo que se traduce en una trayectoria de deuda pública, que si no se contiene y se mantiene el tren de aumentos de gasto, dará paso a un déficit y a deuda.

Señala que para el próximo año se proyecta una contracción del gasto de un 8%, que estima podría llegar al 10% y un panorama para la próxima década que, sin nuevas políticas, será difícil de estabilizar.

En relación a los criterios relativos a la estructura remuneracional de la función pública, el señor Valdés explica que las remuneraciones generales en Chile van a crecer muy poco o van a caer y el sector público va a tener que ajustarse a esa trayectoria y hacer su contribución justa al esfuerzo fiscal que debe llevarse a cabo en los próximos años.

Hace presente que el sector público tiene una dinámica compleja en esta materia pues hay un reajuste anual de remuneraciones al que se suma otra multiplicidad de reajustes que ocurren individualmente, asociados a la carrera de cada funcionario y otros ajustes en distintos

subsectores que se hacen bajo presión, en negociaciones paralelas. Agrega que, como resultado de lo anterior, se acumulan muchas remuneraciones y señala desconocer si éstas se extienden o no a los niveles jerárquicos superiores. Sugiere observar si los jefes de servicios, por ejemplo, reciben los aumentos adicionales que logre un servicio.

Se manifiesta partidario de distinguir tres tipos de cargo: de carrera, de elección popular y de confianza política. Señala que no hay total claridad sobre los niveles de renta asociados a cargos de confianza política respecto a lo que ocurre en otros países; en lo relativo a los cargos de carrera, señala que está claro que están bajo el mercado, y en el caso de los cargos elegidos, particularmente los Parlamentarios, muy por sobre la realidad comparada. Destaca que el Consejo, además de considerar lo anterior, debe tener a la vista la complejidad derivada de que eventuales bajas de remuneraciones afecten a los cargos de carrera y eso se traduzca en mayores dificultades para atraer buen talento al Estado. Sugiere diferenciar estos flujos o líneas del sector público. Además, destaca que si bien hay suficiente información respecto a las rentas de los Parlamentarios de otros países no ocurre lo mismo con las de Ministros y Subsecretarios.

En la misma línea, subraya que la renta de los funcionarios de carrera debe tratarse de manera completamente distinta, por lo que sugiere separar sus rentas de las de Ministros y Subsecretarios y que la reducción de las rentas de la parte más alta de la pirámide de la escala de sueldos no tenga como correlato la baja del techo de las remuneraciones de los funcionarios de carrera.

Relata que durante su período como Ministro de Hacienda se presentó un proyecto para entregar los reajustes a una entidad independiente, evitando que los Parlamentarios voten su propio reajuste.

Señala que, si se compara Chile con el marco internacional respecto a lo que gana un jefe de servicio o un Ministro de buen nivel, parece que no hay un pago excesivo.

Enseguida aborda algunas otras consideraciones que deben tenerse en cuenta. En primer lugar, explica que es central considerar el costo alternativo de las personas para definir cuánto se paga. Explica que, de acuerdo a su experiencia como Ministro, hay personas altamente calificadas técnicamente que no están dispuestas a asumir cargos directivos dado su alto costo alternativo. Sugiere efectuar levantamientos de perfiles y definir los costos alternativos de las personas.

Señala que un segundo gran tema sería evaluar el pago diferenciado según ministerio. Agrega que este aspecto sería bastante disruptivo pero hay que evaluarlo considerando la experiencia internacional.

En tercer lugar, se refiere a la necesidad de atraer talento al sector público. Explica que en su experiencia vio la diferencia entre la calidad de los distintos asesores, que si bien en los ministerios de Hacienda y SEGPRES existía la capacidad necesaria, no ocurría lo mismo en muchas instituciones. Indica que, a su juicio, los recursos no son el principal problema porque se contratan a muchas personas y no necesariamente a las mejores. Por lo tanto, es necesario pensar en la cantidad de personas que cumplen el rol de asesores, pero no pagarles menos, considerando la importancia de su rol para la buena calidad de las políticas públicas.

Finalmente, reitera la importancia de considerar que el nuestro país existe un formato de pago de remuneraciones en el sector público muy complejo que amerita su revisión a futuro. Sugiere

además, que en paralelo se avance hacia un sistema de pago centralizado de remuneraciones en el Estado, de forma de evitar duplicidades y de precisar también con mayor claridad el tipo de perfiles de competencias requeridos.

Al concluir la exposición del señor Valdés, el Consejo le efectúa diversas consultas, las que son respondidas, dando lugar a un intercambio que aporta perspectiva a la labor encomendada por la Constitución Política al Consejo de Alta Dirección Pública.

El señor Presidente, a nombre del Consejo de Alta Dirección Pública, agradece a don Rodrigo Valdés por su aporte.

La integridad de la exposición del invitado y el posterior intercambio con el Consejo se encuentra disponible en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

A las 12:00 horas, se levanta la sesión.

VII. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.398 (28 MAYO 2020).

1.- Asistencia.- A veintiocho días del mes de mayo de 2020, tiene lugar la milésima tricentésima nonagésima octava sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 8:30 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sr. Basilio Pefitouglou Gattas, Subdirector de ADP
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

3.- Propuesta de trabajo: mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.-

Asiste, especialmente invitada, la consultora señora Magdalena Rojas. También se hace presente el Jefe de la División Jurídica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, don Francisco Silva.

El señor Presidente señala que la señora Rojas será la consultora externa que llevará a cabo un estudio de remuneraciones comparadas, en el contexto del mandato constitucional de reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.

La señora Rojas inicia la presentación de su plan de trabajo, el que considerará 4 informes que abordarán el análisis desde la perspectiva de distintos países.

Expone que el primer informe reunirá antecedentes comparados de países de la OECD respecto de dietas de Parlamentarios y remuneraciones de Ministros de Estado o sus equivalentes, e incluirá, entre otros aspectos, el promedio de dietas o remuneraciones nominales en dólares de Parlamentarios y Ministros de países OECD. Señala que el segundo dará cuenta de los mismos antecedentes respecto de países de Latinoamérica, para lo que se consignarán el promedio de dietas y remuneraciones reales en dólares de los Parlamentarios y Ministros de Estado en los países de Latinoamérica, entre otros elementos. Agrega que el tercer informe abordará la evolución real *-time value of money-* de las dietas y remuneraciones

de Ministros y Parlamentarios en Chile, respecto del resto de la fuerza laboral y el cuarto analizará la relación, en diez países seleccionados, de la renta en moneda local, de Parlamentarios y Ministros de Estado, con otras altas autoridades del mismo país.

Se expone y revisa el cronograma de trabajo, precisando que los tres primeros informes tendrán una entrega parcial el día 1 de junio y la entrega final el día 8 de junio, mientras que el cuarto informe será entregado el día 15 de junio.

El Consejo, tras efectuar diversas consultas y observaciones que son recogidas por la consultora, aprueba por unanimidad, el Plan de Trabajo sometido a su consideración. **Acuerdo N°7200**

La próxima reunión con la señora Rojas se agenda para el martes 2 de junio, de 12:00 a 12:30 Hrs.

A las 13:10 horas, se levanta la sesión.

VIII. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.399 (29 MAYO 2020).

1.- Asistencia.- A veintinueve días del mes de mayo de 2020, tiene lugar la milésima tricentésima nonagésima novena sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Basilios Peftouglou Gattas, Subdirector de ADP
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asisten, especialmente invitados, la señora Verónica Pinilla y los señores Diego Pardow, Eugenio Guzmán y Nicolás Grau.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia de los invitados, a quienes da la bienvenida.

La Secretaria Técnica presenta a los expositores y señala que la señora Verónica Pinilla es administradora pública de la Universidad Central de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y Doctora en Políticas Sociales y Administración de la Escuela de Sociología y Políticas Sociales, Universidad de Nottingham. Agrega que actualmente es Directora del Área de Reforma y Modernización del Estado de la Fundación Chile 21. Indica que previamente fue asesora de la Subsecretaria de Economía y de la Ilustre Municipalidad de Santiago; Coordinadora de la instalación y puesta en marcha del programa "+Capaz" del Ministerio del Trabajo y Directora Académica de FLACSO, de cuyo Consejo Académico forma parte.

Señala que Eugenio Guzmán es sociólogo de la Universidad de Chile y Master en Sociología de la London School of Economics and Political Science. Agrega que es Decano de la Facultad

de Gobierno de la Universidad del Desarrollo y previamente fue Director del Programa Político Institucional de Libertad y Desarrollo y Consejero de Políticas Públicas de la misma entidad y Director de la Escuela de Gobierno y Decano de Pregrado de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Nicolás Grau, es ingeniero comercial y Magíster en Economía de la Universidad de Chile es Doctor en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Es profesor asistente de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile e investigador adjunto del Centro de Estudios para el Conflicto y la Cohesión Social (COES). Fue Presidente de la FECH en el año 2006 y Coordinador de Investigaciones del Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet.

Finalmente, Diego Pardow, es abogado de la Universidad de Chile, y cuenta con los grados de Magíster y Doctor en Derecho de la universidad de Berkeley. Añade que es Presidente Ejecutivo de Espacio Público y Profesor Asistente del Departamento de Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y ha sido consultor del BID en materias de regulación de infraestructura y su principal área de investigación es el Análisis Económico del Derecho, especialmente en materia de diseño institucional, regulación económica y razonamiento judicial.

La señora Verónica Pinilla, tras agradecer la invitación, hace presente que el debate en torno a la reforma constitucional se centró en definir un monto adecuado de remuneración para los miembros del Congreso Nacional. Agrega que al efecto debe considerarse que los Parlamentarios cumplen dos importantes roles al mismo tiempo: el de participar de la elaboración de la ley y el de ejercer la representación popular en el territorio. Precisa que éste último les impone la obligación de sostener una relación cercana y permanente con sus electores y es en este ámbito es donde es preciso hacer los mayores esfuerzos de reducción de la discrecionalidad existente.

Explica que hay que identificar la existencia de dos elementos que hacen posible entender los ingresos o recursos que reciben los Parlamentarios: la dieta propiamente tal, que es su remuneración, y las asignaciones parlamentarias, que están asociadas al rol de representación popular en el territorio y permiten financiar personal de apoyo, asesorías externas, gastos operacionales fijos y variables, como teléfonos, equipamientos, arriendo de oficinas, pasajes aéreos y amortización de automóviles propios.

Destaca que existen diferencias entre las dietas de Diputados y Senadores y que al comparar la dieta de los Parlamentarios de nuestro país con las de sus pares en el extranjero, se advierte que Chile es el país con las dietas más altas, independientemente de si estas comparaciones se hacen respecto al PIB per cápita, a sueldos promedios o al número de sueldos mínimos. Precisa que el promedio mundial considera cargos con y sin dedicación exclusiva.

Se refiere al Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y al Consejo de Auditoría Parlamentaria y señala que sus integrantes deberían ser elegidos por el Sistema de Alta Dirección Pública. Sugiere que los cargos en dichos organismos sean ocupados en períodos diferentes al de los Parlamentarios; que provean de informes periódicos y transparentes, y que rindan cuenta pública a la ciudadanía sobre el cumplimiento de su función. Agrega que las auditorías deberían constituir un trabajo permanente, en especial en período de elecciones parlamentarias. A modo de ejemplo del tipo de situaciones que se aprecian en dichos contextos, señala que algunos Parlamentarios rinden cuenta pública de su actuación en período de elecciones, con financiamiento público, en desmedro de sus contendientes que no cuentan con recursos semejantes para hacer campaña. Señala la conveniencia de eliminar

este tipo de prácticas a fin de evitar el uso de asignaciones para mejorar sus posibilidades de éxito en las elecciones.

Señala que al momento de definir el monto de la reducción de las dietas parlamentarias el Consejo debe considerar algunos criterios: el equilibrio del monto de las dietas con el del resto de los cargos de representación popular -Presidente de la República, Gobernadores Regionales, Alcaldes, Concejales y Consejeros Regionales, entre otros-, teniendo en cuenta que sean competitivos, pero justos, transparentes y pertinentes. Agrega que el factor determinante para definir la dieta parlamentaria deberían ser los ingresos promedios de la población, sugiriendo un monto cercano al 60% o 70%.

Sugiere considerar, además, las siguientes propuestas: una reducción sustantiva en las asignaciones parlamentarias, para lo que propone revisar los actuales calendarios de atención distrital; potenciar las comisiones legislativas con inversión tecnológica y apoyo técnico experto, que permita mayores grados de calidad y eficiencia; trabajo de comisiones en formato remoto, de modo de permitir que los Parlamentarios destinen más tiempo en terreno; eliminar asesores expertos externos y destinar esos recursos a la asesoría de la Biblioteca del Congreso Nacional o a universidades; establecer oficinas territoriales compartidas en los distritos, reduciendo costos y asegurando presencia parlamentaria y reduciendo gastos de telefonía, de apoyos administrativos, traslados ajustados a las distancias que deben cubrir los Diputados efectivamente y sólo para las semanas distritales, y además, trasladar el Congreso Nacional a Santiago a objeto de reducir los tiempos de traslado y generar más tiempo de trabajo en comisiones.

Finalmente, la señora Pinilla concluye su intervención señalando que las dietas de los y las parlamentarias deberían acercarse más a la de un alcalde que a la de Ministro de Estado, bajo una lógica de la naturaleza de la función pública de representación popular y no de los equilibrios entre poderes de Estado.

Don Eugenio Guzmán inicia su participación señalando que la reforma constitucional que dio origen al mandato del Consejo es de carácter normativo. Agrega que su contenido técnico es acotado pues surge en una coyuntura determinada que enfrenta el país y que se caracteriza por el desprestigio de la política y la crisis de confianza en las instituciones.

Hace presente la necesidad, a la hora de comparar remuneraciones, de tener en cuenta la distinción entre dieta y asignación, considerando que la primera es la remuneración y la segunda los recursos que reciben los Parlamentarios o Congresistas -según sea un sistema parlamentario o presidencial- para cumplir con sus funciones, tales como el arriendo de oficinas o la contratación de sus equipos de trabajo y asesores.

Señala que la reforma es incompleta pues no abarca todo el sistema, ni es una discusión de largo plazo. Precisa que crea una comisión encargada de estudiar y fijar, cada cierto tiempo, las remuneraciones de las autoridades señaladas por el artículo 38 bis de la Constitución -tales como Presidente de la República, Congresistas, Ministros, Gobernadores, funcionarios de exclusiva confianza, entre otros- en lugar de haber buscado la solución en las instituciones existentes. Indica que, contrario a lo que se pudiera pensar, la comisión encargada de fijar las remuneraciones va a ser una institución con un rol político, sobre todo en una sociedad altamente politizada como la nuestra. Agrega que su composición también da cuenta de su carácter político: un ex Ministro de Hacienda, un ex Consejero del Banco Central, un ex Contralor o Subcontralor General de la República, un ex Presidente de alguna de las cámaras del Congreso y un ex Director del Servicio Civil.

Señala que podría haber sido el propio Consejo de Alta Dirección Pública el encargado de hacerse cargo permanentemente del tema, sin necesidad de crear otra institución y sugiere que, en vez de que la Comisión revise las remuneraciones de las autoridades cada 4 años, para romper el ciclo político, se le pudo dar carácter permanente o se pudo recurrir a un mecanismo automático de ajuste de remuneraciones.

Finalmente, hace presente una dimensión moral a considerar: la función de la autoridad política electa es resolver este tipo de situaciones, incluso en circunstancias en que se afecten sus propios intereses.

Don Nicolás Grau, tras agradecer la invitación del Consejo, inicia su intervención subrayando su alta valoración de la democracia y su convicción de que es preciso gastar los recursos que sean necesarios para asegurar su adecuado funcionamiento y su constante profundización. Agrega que, en consecuencia, los sueldos de los Parlamentarios deben permitirles acceder a una buena calidad de vida, sin que deban requerir de ingresos adicionales para ello.

Señala que sus dietas no deben confundirse con los recursos destinados a pagar campañas, financiar sus equipos de trabajo o los partidos a los que pertenecen, para lo que deben considerarse otros recursos especialmente destinados a cumplir dichos propósitos.

Destaca que aun cuando no es fácil definir criterios objetivos para reducir transitoriamente las dietas y remuneraciones de Senadores y Diputados, parece imposible justificar razonablemente la mantención de los montos que actualmente perciben, sobre todo en el contexto económico y social que vive el país.

Hace presente que, si se analiza la distribución del ingreso en Chile, de acuerdo con datos del SII -que citan datos del Banco Mundial y Desiguales/PNUD- el corte de ingreso antes de impuesto para el 1% más rico del país está en torno a los 5 millones de pesos mensuales y el de los Parlamentarios se sitúa entre el percentil 99,5 y el 99,9, incluyendo ingresos del capital.

Señala que, además, si se compara la dieta de los Parlamentarios de Chile con la de los demás países de la OCDE, en base a paridad del poder adquisitivo, el promedio de la dieta bruta mensual de los Parlamentarios de países de la OCDE es de USD 9.226 y el de Chile de USD 23.186. Agrega que, si se compara la dieta en términos de número de salarios mínimos, el promedio OCDE es 10,16 salarios mínimos y en Chile es de 38; si se compara con el salario promedio, las dietas de los Parlamentarios de los países de la OCDE en promedio equivalen a 3 salarios promedio y en Chile a 10,2 y, finalmente, si la comparación es respecto al PIB per cápita, la renta de los Parlamentarios de los demás países de la OCDE es 2,7 y en Chile de 11,3.

Dicho lo anterior, indica que -teniendo a la vista el criterio señalado inicialmente respecto a que los Parlamentarios deben percibir una remuneración que les permita vivir bien- parece razonable comparar el monto de su dieta con el del salario promedio. Precisa que, si el Consejo optara por dicho criterio, y bajara las dietas en un 20%, Chile se igualaría con México, que es el país que sigue a Chile en el ranking de Parlamentarios mejor pagados de la OCDE y agrega que si se disminuyeran en un 54%, se igualaría a Italia. Agrega que ninguno de los dos países mencionados son los mejores ejemplos para imitar, si se considera la calidad de sus democracias. Finalmente, señala que, si se optara por bajar la remuneración al promedio OCDE, de 3,02 salarios promedio, eso implicaría bajar la dieta de los Parlamentarios en un 70%.

Concluye señalando que si se considera lo anterior, un rango razonable de reducción debería situarse entre un 54% y un 70%, pero, dado el carácter transitorio del mandato constitucional al Consejo de Alta Dirección Pública, sugiere adoptar una postura conservadora y rebajar remuneraciones en un porcentaje más cercano a la parte baja de este rango. Destaca que se debe tener presente que el país está enfrentando una crisis económica de gran profundidad y que la mayoría de sus habitantes están viendo caer sus ingresos en forma dramática.

El señor Diego Pardow comienza su presentación agradeciendo al Consejo por la invitación a esta sesión y lo felicita por la forma transparente y participativa en que está enfrentando el presente mandato constitucional.

Señala que, al abordar la reducción de remuneraciones de altas autoridades, debe tenerse presente que el mandato sólo comprende remuneraciones y no asignaciones y, además, debe considerarse que es transitoria, lo que tiene un grado de complejidad menor a que si fuera la regla definitiva.

Hace presente que en su presentación buscará responder dos grandes preguntas: ¿Qué mecanismo sería correcto utilizar para determinar la remuneración de Ministros y Parlamentarios? y ¿Qué número sería el correcto?

Señala que, a partir de una investigación que realizó el Parlamento Británico el año 2008, en la que comparó la realidad de distintos países, se puede observar que, por un parte, la mayor parte de los países no permiten que los Parlamentarios fijen su propia remuneración, evitando el riesgo moral que ello implica, y, por otra, que el monto de la remuneración debe incentivar atraer talento a la política y que, en el caso de los Ministros, atraer talento al sector público.

Destaca que la remuneración debe permitir garantizar la independencia de la función parlamentaria respecto a otros poderes del Estado, particularmente del Gobierno, permitiéndole fiscalizar y no ser castigado por el Ejecutivo con una baja de remuneraciones por cumplir su rol.

Señala que la reforma constitucional, al unir las remuneraciones de Ministros y Parlamentarios, lo que busca es garantizar la independencia parlamentaria, evitando que se dediquen a otras funciones; resolver problemas de agencia evitando que Parlamentarios y Ministros se fijen a sí mismos las remuneraciones, y atraer talento a la función pública.

Explica que toda vez que la decisión que adopte el Consejo es transitoria, la captura de talento no es un problema del cual deba ocuparse, ya que solo se va a aplicar a quienes hoy ejercen las funciones de Parlamentarios y Ministros. Asimismo, las consecuencias adversas de fijar rentas demasiado bajas, es un riesgo más propio de una regla definitiva que de una temporal. Además, precisa que una regla transitoria no necesita hacerse cargo de los frenos y contrapesos institucionales, ni tampoco de los efectos de selección adversa a la hora de captar talento.

En relación a los montos de la remuneración de las autoridades, señala que basado en informes de la Biblioteca del Congreso Nacional, en términos de paridad de compra, la dieta de los Parlamentarios chilenos es la más alta de la OCDE. Agrega que, si se compara la dieta en términos de salarios mínimos, el promedio OCDE es 10,3 y en Chile es de 38.

Destaca que en Chile hay cierta homogeneidad entre las rentas del Jefe de Gobierno, los Ministros de rango superior y los de rango inferior y explica que esta situación no es común en

otros países, siendo más común que existan diferencia entre las remuneraciones de unos y otros.

Concluye sugiriendo que el monto de la reducción de remuneraciones se ajuste al promedio de los países de la OCDE según la paridad del poder adquisitivo, ya que resulta sencillo de justificar, aunque ello supondría una reducción sustantiva de la dieta. Agrega que mientras mayor sea la rebaja, mayor será el incentivo por impulsar la pronta implementación del modelo en régimen.

Al concluir las exposiciones, el Consejo efectúa diversas consultas, las que son respondidas por los expertos, dando lugar a un intercambio que aportan perspectivas a la labor encomendada por la Constitución Política al Consejo de Alta Dirección Pública.

El señor Presidente, a nombre del Consejo de Alta Dirección Pública, agradece la presencia de los expertos y la calidad de sus aportes.

Se hace presente que la integridad de la exposición del invitado y el posterior intercambio con el Consejo se encuentra disponible en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

A las 12:00 horas, se levanta la sesión.

IX. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.400 (02 JUNIO 2020).

1.- Asistencia.- A dos días del mes de junio de 2020, tiene lugar la milésima cuadringentésima sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sr. Basilio Peftouloglou Gattas, Subdirector de ADP
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

3.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asisten, especialmente invitados, los ex Consejeros de Alta Dirección Pública, señora Beatriz Corbo y señores Carlos Williamson, Mario Waissbluth y Rodrigo Egaña.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia de los invitados a quienes da la bienvenida.

La Secretaria Técnica presenta a los expositores y señala que la señora Beatriz Corbo es Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Humanidades con Mención en Relaciones Internacionales de la Universidad del Desarrollo. Además, es Diplomada en Estudios Internacionales de la Universidad de Nueva York y en Familia y Sociedad de la Universidad Católica de Chile. Agrega que actualmente integra el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado y es Directora de Polla Chilena de Beneficencia. Indica que, además, ha sido Directora del Área Legislativa de la Fundación Jaime

Guzmán, Directora de la Fundación Fulbright e integrante del Consejo Nacional de Pesca. Además, ha participado en varias mesas de trabajo sobre aspectos regulatorios y de modernización del Estado. Fue Consejera de Alta Dirección Pública entre los años 2010 y 2016.

Señala que don Mario Waissbluth es Ingeniero Civil Químico de la Universidad de Chile y Doctor en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin, Madison. Es fundador, Consejero, Consultor Senior y profesor del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Además, es fundador y miembro del Directorio de la Fundación Educación 2020 y director de empresas. Fue miembro del Directorio de CODELCO y de Correos de Chile. Previamente fue Director de Desarrollo Tecnológico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México y Director del Centro para la Innovación Tecnológica de la UNAM. Es experto en Gestión Pública y Sistemas Complejos y autor de numerosas y diversas publicaciones. Fue integrante del primer Consejo de Alta Dirección Pública, entre los años 2004 y 2010.

Don Carlos Williamson es Ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master of Arts de la Universidad de Chicago. Actualmente es Rector de la Universidad San Sebastián y Consejero de Políticas Públicas de Libertad y Desarrollo. Fue Vicerrector Económico de la Universidad Católica, lugar en el cual además de desempeñarse como profesor titular, ha sido Director de Estudios y Planificación y Director del Instituto de Economía de la Facultad de Economía y Empresa, Pro Rector e Investigador de Clapes UC. Además, ha sido Presidente de Educa UC; Vicepresidente del Consorcio Tecnológico de la Fruta; Presidente del Consorcio Tecnológico Biomedicina Clínico-Molecular; Presidente de la Agencia Acreditadora de Educación Superior Qualitas, y miembro del Directorio de diversas empresas privadas. Fue Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública, entre los años 2010 y 2014, durante el primer gobierno del Presidente Piñera.

Finalmente, don Rodrigo Egaña es Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica. Actualmente se desempeña como Director Económico y Administrativo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, es académico, consultor internacional en materia de modernización del Estado y Gestión Pública y autor de numerosas publicaciones especializadas. Ha ocupado diversos cargos de relevancia pública: fue Director de Gestión de Políticas Públicas de la Presidencia de la República; Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas; Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Director Ejecutivo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado; Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente; Director de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional y primer Director de Educación Pública. Fue Consejero de Alta Dirección Pública desde 2010 y Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet.

Don Mario Waissbluth agradece la invitación y señala que le da gusto constatar la responsabilidad que se ha asignado a este cuerpo colegiado, pues una vez más se valida la importancia que el Congreso le atribuye crecientemente.

Destaca que la tarea encomendada es una suerte de presente griego y añade que la reforma constitucional recientemente aprobada le parece errónea, y hecha para satisfacer a las redes sociales más que a las necesidades del Estado. Precisa que, además, es potencialmente dañina, ya que se le pide al Consejo que hagan un trabajo técnico, cuando en realidad es un dilema político y subraya que el origen político de la reforma fue la queja de una parte de la

ciudadanía, respecto a las elevadas remuneraciones y asignaciones de los Parlamentarios, y de nadie más.

Expone que circuló en los medios y redes sociales una gráfica que compara la remuneración parlamentaria en relación al ingreso per cápita de diferentes países de la OCDE, en la cual obviamente Chile salía mal parado y señala que, si se hubiera graficado con el mismo parámetro el ingreso de los gerentes de empresa, los médicos de clínicas privadas, o los ingenieros de minas, el resultado hubiera sido igual o tal vez peor. Indica que Chile tiene una muy mala distribución del ingreso y agrega que ello no significa que, dentro de la realidad chilena, los Parlamentarios con su dieta de aproximadamente 7 millones líquidos estén excesivamente sobrepagados si se les compara con actividades de igual responsabilidad social o privada.

Hace presente que un cargo político de Ministro o Senador tiene otros beneficios intangibles, que suelen expresarse en mejores remuneraciones futuras, pero de ninguna manera como para equiparar estas enormes diferencias. Indica que el ingreso per cápita del promedio de los 180 mil hombres, mujeres y niños, del 1% más rico de Chile, si se computan las ganancias de capital, es de aproximadamente \$180 millones de pesos para una familia de cuatro, lo que es obsceno pero real.

Expone que el país experimenta una crisis de representación, y de desprestigio de la función parlamentaria y política, pero que ello no significa que haya que remunerar menos, sino que son los ciudadanos quienes debemos elegir mejor, y realizar las reformas políticas imprescindibles que aún están pendientes, ojalá en una nueva Constitución. Destaca que, sin embargo, un asunto diferente son las asignaciones -del orden de 22 millones mensuales para Senadores y para Diputados- y agrega que, hace algunos años, muchos de estos recursos iban a parar directa o indirectamente al bolsillo de algunos Parlamentarios, sus familiares, o a sus campañas políticas, pero que según entiende eso está hoy más controlado por un Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. Aclara que sabe que al Consejo no se le encargó abordar las asignaciones, pero que en la mente de las personas, esta sigue siendo una remuneración parlamentaria, lo que causa mucho enojo, aunque hoy pertenezca al espacio de las *fake news* que motivaron la reforma constitucional en comentario.

Señala que por todas las razones ya señaladas se habían propuesto desde hace años diversas iniciativas de ley para reducir el ingreso de los Parlamentarios y agrega que, en la actualidad y ejerciendo una defensa corporativa, algunos Parlamentarios decidieron que, si se han de hundir salarialmente, mejor que se hundan todos incluso el Ejecutivo y, de esta manera, en una de esas no se hunde ninguno. Ese es, señala, el trabajo de carácter gatopardesco que se le ha encomendado al Consejo de Alta Dirección Pública.

Expone que, si el Consejo baja muy poco las dietas, quedarán incinerados en las redes sociales y la opinión pública y si las bajan mucho, hará grave daño al Estado, no sólo por la labor de los Parlamentarios, sino por las repercusiones en el resto de los salarios públicos, partiendo por los Ministros, Subsecretarios, Intendentes y Gobernadores, y los cargos hacia abajo que a ellos reportan. Agrega que la descentralización también podría resultar damnificada, aun cuando lo que se necesita son gobiernos regionales altamente profesionalizados. Destaca que, además, dados los acotados plazos estipulados en esta reforma, es posible que las decisiones de este cuerpo colegiado perduren no por noventa días, si no por nada menos que cuatro años, lo cual hace aún más delicada la situación.

Destaca que, si bien entiende que el Consejo debe atenerse a la letra de la Constitución, a su juicio no es razonable que un Senador gane lo mismo que un Diputado, pues sus responsabilidades y requisitos son diferentes. Agrega que tampoco tiene lógica que el Ministro del Interior y el de Hacienda ganen lo mismo que un Senador o Diputado, ni tampoco que ganen lo mismo que el Ministro de Bienes Nacionales o el de Ciencia y Tecnología. Señala que su propósito es ilustrar lo que considera la complejidad absurda de la tarea del Consejo: salarios homogéneos para responsabilidades heterogéneas.

Señala que, si como consecuencia indirecta de esta reforma, por la reducción de salarios de los Subsecretarios, se llegara a rebajar la remuneración a los directivos de la Alta Dirección Pública, eso sería fatal al Sistema de Alta Dirección Pública, que tanto trabajo ha costado afianzar. Hace presente que lo que se requiere hacer con muchos salarios de Altos Directivos Públicos es aumentarlos y no disminuirlos y agrega que la figura del Subsecretario es clave en este problema, pues constituye el pivote entre los cargos políticos y los cargos técnicos, por lo que la reducción de la remuneración de los Subsecretarios puede detonar una reacción en cadena hacia abajo.

A modo de ejemplo, señala que el Director del Hospital de La Florida -hospital cuya inversión fue de US\$ 150 millones y que está en este momento luchando en condiciones desesperadas por la vida de los chilenos- gana \$4,7 millones de pesos líquidos, mientras que un médico radiólogo en el sector privado gana \$7 millones y un cirujano general más de \$20 millones mensuales. Agrega que los directores de escuela ganan hoy menos que muchos profesores del sector público. Asimismo, señala, sería grave que se vieran afectados muchos contratos de honorarios altamente especializados, por ejemplo, en tecnologías de información, derecho penal, o ingeniería de minas.

Sugiere que el Consejo de Alta Dirección Pública realice un “tégase presente” público sobre el origen y la complejidad de carácter estrictamente política de la tarea que se les ha encomendado y agrega que las señoras y señores Consejeros tienen la suficiente autonomía como para aclararle a la ciudadanía los dilemas a los que el Consejo está sometido.

Su segunda sugerencia es que, como criterio general, definan las reducciones salariales mínimas posibles en lo que a dieta o remuneración ministerial se refiere. Señala que es preferible que al Consejo lo crucifiquen en las redes sociales, a que estas reducciones tengan impactos graves y duraderos en el funcionamiento del Estado.

Su tercera sugerencia dice relación con la rebaja a asesores a honorarios de autoridades, los que propone revisar caso a caso, para contrastar las responsabilidades con los requisitos curriculares y los salarios.

Como cuarta sugerencia señala que, aunque no le compete al Consejo, hay que buscar una manera de resolver el problema del pivote salarial de los Subsecretarios entre lo político y lo técnico, con alguna fórmula propia del derecho administrativo, para concebir un tipo de bonificación especial, de manera que no se reduzcan los ingresos de los cargos de Alta Dirección e incluso, no siendo Alta Dirección, los cargos de otros jefes de servicios o de la enorme cantidad de programas ministeriales relevantes, sobre cuyas remuneraciones e impacto hay un gran desorden.

Efectúa tres sugerencias adicionales, esta vez dirigidas al Congreso: reformar rápidamente la restricción constitucional que iguala remuneraciones de diferentes Ministros y de diferentes Parlamentarios, y encargarle al Consejo realizar esos ajustes, dándole además un mayor plazo

a esta tarea. Agrega que este cuerpo colegiado tendría mayores posibilidades para hacer propuestas más sensatas respecto a toda la estructura de remuneraciones del Estado, corrigiendo además el contrasentido de la “verticalidad”. Precisa que se han construido dos mitos, que por alguna razón se dan por aceptados sin cuestionamientos: el de la horizontalidad forzada de remuneraciones ya mencionada, pero también el de la “verticalidad”. Este último supone que el país debe seguir en el gobierno las normas de las Fuerzas Armadas: a mayor rango, mayor remuneración. Indica que esto no tiene por qué ser así, que a lo mejor el cargo de Director de SERNAGEOMIN debe ser ocupado por un gran experto en geofísica, cuyo ingreso sea aún mayor que el del Ministro de Minería. Agrega que si el país hubiese decidido hace años que el Director de ONEMI debe ser un experto en logística de clase mundial, quizás no hubiese ocurrido la tragedia del tsunami del 2010. O bien, si el responsable de implementar el Transantiago hubiera sido un gerente de proyectos de envergadura internacional, es posible que el país se hubiese ahorrado cientos de millones de dólares, y las penurias de los millones de ciudadanos que han sufrido por este sistema. Agrega que ambos mitos corresponden a un Estado del Siglo XIX para desafíos del Siglo XXI.

En segundo lugar, propone que el Congreso Nacional clarifique totalmente el tema de las asignaciones parlamentarias, que es una fuente potencial de dispendio y/o financiamiento inadecuado de la política dos o tres veces mayor que el tamaño de las dietas. Agrega que sería ideal que un ente plenamente externo al Congreso -no el Comité de Asignaciones- revise las asignaciones del último año cuenta por cuenta, parlamentario por parlamentario, e informe a la ciudadanía el resultado. Agrega que, si no son gastos pertinentes, se debe sancionar y ajustar una vez más los mecanismos de control y, además, sugiere incrementar la independencia del Comité de Asignaciones.

En tercer lugar, expresa que le parece incomprensible que la labor parlamentaria no tenga exigencia de exclusividad. Agrega que, según un reportaje de Ciper del año 2015, hay “Parlamentarios dueños de empresas agrícolas y de transportes que integran las comisiones que legislan en esos rubros. Diputados y Senadores que administran sus negocios. Otros prestan asesorías y no tienen la actividad legislativa como función exclusiva”. Indica que no sabe si estas irregularidades persisten hasta el día de hoy y señala que la Comisión Engel propuso el 2015 la exclusividad de la función parlamentaria, y que todavía no se legisla, lo que es bastante más importante que las dietas, y está estrictamente relacionado con las mismas.

Destaca que, frente a estos macro temas regulatorios, que el Consejo de Alta Dirección Pública termine dictaminando una reducción de uno, o a lo más dos millones mensuales de la dieta, para tranquilizar a las redes sociales, no hace demasiado sentido. Concluye señalando que el Consejo enfrenta un problema que es mucho más político que técnico.

Don Carlos Williamson agradece la invitación y manifiesta su concordancia con lo expuesto por Mario Waissbluth. Enseguida inicia su presentación señalando que la percepción ciudadana es que los sueldos de los políticos son exagerados, donde lo “político” se tiende a asociar tanto a los Parlamentarios como a los partidos políticos. Agrega que la frase que se repite es que “ganan mucho” y destaca que es evidente que esa sensación tiene alguna validez y hay que hacer cargo de ella. Señala que en Chile subsiste aún un problema de pobreza y desigualdad lo que alienta estas percepciones ciudadanas de que “los políticos” se sirven del poder a costa de los pobres.

Se refiere enseguida a la evidencia comparada respecto a la distribución de ingresos, sueldos de Parlamentarios y relación de sueldos de Parlamentarios a Ministros y en ese marco señala que el salario mínimo anual dividido por el PIB per cápita es del 100% en Finlandia, 51% en

Alemania y el Reino Unido, y 46% en Francia, mientras que en Chile es sólo el 28%. Respecto al sueldo bruto de Diputados y Senadores dividido por el salario mínimo, señala que en Chile es de 29 mientras que en países como Alemania es de 6, Reino Unido y Francia 5, y en Finlandia solamente 2. Agrega que, al dividir el sueldo bruto de Ministros por el sueldo bruto de Diputados y Senadores, se observa que en Chile es de 0,9 mientras que en países como Reino Unido y Francia, fluctúa entre 1,8 y 1,4, respectivamente.

Explica luego que, al revisar la historia de la ley y la discusión pública en la materia, a todas luces la reforma trata de resolver un problema político, cuyo origen es la crisis de confianza y la pérdida de legitimidad, que se asocia especialmente al Congreso Nacional. Agrega que, por lo tanto, si se está de acuerdo con que el problema es de legitimidad, la rebaja de remuneraciones no va a ayudar a que la ciudadanía confíe más en su clase política ni a mejorar la calidad de la política en el país y, por el contrario, puede tener externalidades negativas.

Destaca que no es claro que lo que resuelva el Consejo de Alta Dirección Pública en materia de dietas y remuneraciones, sea una decisión de corto plazo. Explica que, dado que la comisión que se cree, debe fijar las remuneraciones antes de 18 meses de finalizar el respectivo gobierno, es altamente improbable que la respectiva Ley Orgánica Constitucional que la regulará esté lista para que ello ocurra en esta administración. Por lo tanto, se extendería la duración del transitorio por, a lo menos, 4 años y por lo tanto la tarea del Consejo es de enorme responsabilidad. Destaca que el mandato entregado al Consejo parece un presente griego: mucha prisa, poco tiempo y contenido de dudosa validez desde la política pública

Expone que, además, hay poca claridad en el mandato, pues la redacción de la norma es imprecisa y tiene riesgos, puesto que no está claro cómo la fijación de rentas que haga el Consejo impactará en otras leyes y en otras remuneraciones. Agrega que, por ejemplo, no debe ocurrir que, por la rebaja de la renta de los Subsecretarios, se genere un efecto cascada y se termine afectando –por lo señalado en la ley N°19.882- la renta de los jefes de servicios públicos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública, anulando su aporte a la modernización y eficiencia del Estado.

Explica que la reforma señala explícitamente algunos criterios que debe considerar el Consejo de Alta Dirección Pública para su decisión: Escala Única de Sueldos; situación económica del país y política comparada y señala que la decisión debe fundarse en antecedentes técnicos que garanticen una retribución acorde a la responsabilidad y la independencia en el ejercicio de la función y todo esto en 30 y 90 días.

Enseguida, sugiere algunos criterios generales para ser considerados por el Consejo. El primero es intentar separar el mundo político del mundo técnico y para ello, debe quedar completamente claro que lo que proponga el Consejo excluye la Alta Dirección Pública porque ésta no debe caer en las redes de la política partidista y debe mantenerse en la órbita de cargos eminentemente técnicos.

En segundo lugar, señala que no es justo que los Ministros de Estado paguen los costos del desprestigio de una parte de la clase política que se aloja en el Poder Legislativo. Añade que los Ministros de Estado tienen una responsabilidad sustantiva en el diseño de políticas públicas y en la conducción política del país, por lo que no deben ser arrastrados en un frenesí legislativo para lavar la imagen del Congreso y que, si bien el mandato pretende colocar un

seguro al asociar ambos mundos, es necesario proteger a los servidores del Estado en cargos ejecutivos.

En tercer lugar, indica, se debe resguardar la atracción de talento al servicio público. Explica, que el diseño e implementación de buenas políticas públicas para la ciudadanía exige atraer a los mejores y que ese ha sido el propósito del Sistema de Alta Dirección Pública en sus 17 años de existencia. Advierte que el Consejo deberá ser cuidadoso de no afectar a quienes tengan un costo de oportunidad significativo, sea que ocupen cargos en el Gobierno central, Ministros Subsecretarios, o incluso cargos en el Congreso y agrega que lo peor sería que el remedio sea peor que la enfermedad y nos quedemos empantanados en la mediocridad, haciendo pagar a justos por pecadores.

Finalmente, señala que, aun cuando no sea parte del mandato, el Consejo podrá en su informe aprovechar de orientar al legislador y al Ejecutivo sobre cómo diseñar un modelo óptimo de remuneraciones en el Estado, ya que hasta la fecha ha sido más bien inorgánico y parchado. Agrega que llegó el momento de hacer un modelo de remuneraciones en forma orgánica, sistémica y con mirada de largo plazo, en donde haya una justa retribución por el esfuerzo realizado; austeridad fiscal; atracción y retención de talento; equidad interna y competitividad externa, y que garantice la integridad pública.

Destaca que el Estado chileno tiene un problema de calidad tanto a nivel técnico como político. Agrega que, en lo técnico, el desprestigio de la calidad del funcionamiento del Estado condujo hace 18 años a la necesidad de llevar adelante una reforma del Estado para reemplazar los operadores políticos por técnicos y en ese marco nació el Sistema de Alta Dirección Pública, el que trajo aire fresco, pero que todavía es un proyecto incompleto. Destaca que hoy más que nunca se hace necesaria una profundización de esa reforma, para lo que es necesario seguir atrayendo a profesionales capaces al servicio público. Respecto a la calidad de la política, señala que es baja, considerando la forma cómo se practica en Chile. Indica que el desprestigio de la política en Chile no se relaciona con la política con mayúscula que es una noble actividad sino que con algunos políticos, que han alejado a política de la vocación de servicio público, para transformarlo en una forma de dominación. Agrega que es preciso revitalizar la política en grande y no la trinchera mezquina del poder por el poder, pero aclara que eso no se logra con este mandato. Explica que bajar los sueldos hoy, es, de paso, una medida injusta, que afecta a personas que llegaron a trabajar con reglas conocidas que se cambian arbitrariamente. Es por lo tanto, precipitada y más se parece como una medida al estilo del circo romano para sofocar la ira y la desafección del “pueblo” con la clase política, en particular, con el Congreso, lo que la transforma en una medida imprudente y poco meditada.

Señala que se busca poner freno a un supuesto abuso de los miembros del Congreso, el que, tal vez, a los pagos a personal de apoyo y otros gastos de incierta productividad y rentabilidad social, que se prestan para abusos, pero no necesariamente con los niveles mismos de las remuneraciones, lo que será tarea de la futura Comisión permanente, la que deberá llevarla a cabo con calma y con una mirada integral.

Concluye señalando que el Consejo de Alta Dirección Pública no debe ceder a la tentación de quedar bien frente a una opinión pública y darle en el gusto a cualquier precio para quedar bien y cautelar su imagen, sino que debe enfrentar la tarea con perspectiva de Estado. En ese marco, sugiere limitar la reducción a un 10%.

Don Rodrigo Egaña agradece al Consejo por la invitación y señala que en relación al mandato recibido por éste, se debe entender que es un mandato constitucional, por lo que este cuerpo

colegiado debe implementarlo, lo que no quita que el mandato en sí sea contradictorio con la función que la ley le ha entregado al Consejo, la cual es dirigir el Sistema de Alta Dirección Pública, velando por la idoneidad de los postulantes que son presentados a la autoridad para poder ser designados en altas funciones del Estado.

Indica que el mandato genera conflictos de interés a los miembros del Consejo que son propuestos por el Presidente y aprobados por los Senadores, a quienes los mismos Consejeros deberán fijar sus remuneraciones. Agrega que, además, el Presidente del Consejo es funcionario de exclusiva confianza presidencial, lo que da lugar a una incongruencia con el sentido de la reforma en lo relativo a impedir que ninguna autoridad fije su propia remuneración. Precisa que, asimismo, deberá fijar la remuneración de su propio jefe, lo que aun cuando esté amparado por una obligación constitucional, lo sitúa en un terreno complejo desde su independencia para ejercer la función.

Sostiene que el mandato politiza la función del Consejo de Alta Dirección Pública al ponerlo a decidir sobre una materia de alta conflictividad política, que tiene detractores y defensores, y que cualquiera que sea la decisión que se tome, será siempre controvertida políticamente. Esta politización, agrega, es ajena a la naturaleza del Consejo, la que ha sido un bien que se ha tratado de preservar con esfuerzo y desde siempre.

Señala que en el Estado chileno se ha ido construyendo, desde la vuelta a la democracia en 1990, una estructura equilibrada y armónica de las remuneraciones de los servidores públicos, dejando atrás el tiempo de los sobresueldos; de los pagos por fuera del Estado; la discrecionalidad en la determinación de las remuneraciones; el contratar a amigos, familiares, correligionarios, y similares; el pago de favores de campañas con el servicio público, entre otras prácticas. Expone que hoy el Estado tiene una clara forma de retribuir a sus funcionarios, conocida, transparente, financieramente viable para el Fisco y no intervenible por terceros. Agrega que, en los últimos 30 años, se ha dignificado la retribución de los funcionarios, se han suprimido las contrataciones en cargos de niveles bajos en la escala única; comparativamente con el sector privado, los administrativos y técnicos reciben remuneraciones más altas, los profesionales similares y los altos directivos similares o algo menores. Hace hincapié en que lo señalado es un gran avance democrático que no debe ponerse en riesgo.

En relación a la discusión sobre reducción de dietas y remuneraciones, señala que la primera propuesta fue presentada por dos Diputados hace 6 años y estaba referida sólo a los Parlamentarios. Agrega que, sin embargo, la propuesta no prosperó ni en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, ni en el primer año y medio del segundo gobierno del Presidente Piñera, por lo que hay que preguntarse qué buenas razones tuvieron ambos gobiernos para no impulsar la iniciativa parlamentaria. Indica que a partir del estallido de octubre del año pasado y en el contexto de la pandemia covid-19, la iniciativa se convirtió en una propuesta necesaria, justa e igualitaria, recibiendo el apoyo unánime de todos los sectores políticos, incluso de aquellos que aun habiendo podido haberlo hecho antes, no lo hicieron.

Señala que, si bien es cierto que las dietas de los Parlamentarios son relativamente mayores que las de parlamentarios de otros países, dadas las tremendas desigualdades de ingreso existentes en Chile, esta situación se hace más enojosa. Agrega que durante la tramitación del proyecto, se incluyeron en el mismo a otras altas autoridades del Estado, de exclusiva confianza del Presidente de la República, respecto a las cuales no existía la misma percepción. Al hacerlo, dada la verticalidad de la estructura de remuneraciones en el Estado, se podría afectar las que reciben el resto de los altos funcionarios públicos incluyendo Altos Directivos

Públicos; lo que no queda resguardado cuando se señala que no afectará a los cargos “no políticos” dado el modelo de Alta Dirección Pública que combina mérito con confianza,

Expone que el mandato constitucional al Consejo se refiere a la rebaja transitoria de las dietas y remuneraciones de un conjunto de autoridades y que, más aún, se señala que será “por una sola vez”, considerando que la estructura futura de las remuneraciones de las altas autoridades del Estado será definida por una Comisión que se deberá constituir de acuerdo a una ley orgánica constitucional especial y serán fijadas, cada cuatro años y con a lo menos dieciocho meses de anticipación al término de un período presidencial. Al hacerlo se deberá establecer una remuneración que garantice una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones. De esta forma, agrega, se tendrán remuneraciones permanentes para períodos de 4 años. Asimismo, el texto constitucional señala que los Diputados y Senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado. Por lo tanto, indica, sería aconsejable que en esta rebaja transitoria no se altere el modelo de remuneraciones existente, de manera tal que condicione de forma estructural lo que pudiera pasar a ser la fijación permanente.

Señala que la reforma constitucional entrega criterios a considerar por el Consejo, para cumplir con su cometido: deberá tener en cuenta la Escala Única de Sueldos de la Administración del Estado y los parámetros establecidos en el artículo 38 bis. Además, la rebaja transitoria deberá fundarse en antecedentes técnicos, deberá garantizar una retribución acorde con la responsabilidad e independencia en el ejercicio de la función, y deberá tomar en consideración la situación económica del país y antecedentes de política comparada.

Explica que la Escala Única de Sueldos de la Administración del Estado define que las remuneraciones de los funcionarios del Estado se conforman por el sueldo base y por un conjunto de asignaciones que dependen de las responsabilidades y características del cargo, de los títulos académicos del trabajador y de la institución en la que trabajan. Indica luego, que los parámetros establecidos en el artículo 38 bis son una remuneración que garantice una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones. Señala que, además, el Consejo de Alta Dirección Pública reducirá la última remuneración percibida por las autoridades ya mencionadas, en el porcentaje que su estudio lo justifique.

Señala que bajo el aserto que se debe servir al Estado y no servirse -y enriquecerse- por el desempeño de posiciones públicas, se expresa la idea de que quienes asumen cargos de responsabilidad deben adherir a una ética pública impecable y ser retribuidos por sus tareas de tal forma que puedan dedicarse en forma exclusiva y por entero a ellas, sin desviarse en otros asuntos de interés privado. Agrega que de no cumplirse este segundo elemento, se restringirá fuertemente la disponibilidad de personas para desempeñar cargos públicos y se pudiera estar volviendo a crear bases para que sólo accedan los que posean el suficiente patrimonio o se busquen antiguas y superadas maneras de acceder a ingresos complementarios a los formales de cada cargo. Agrega que servir al Estado en las más altas posiciones de poder requiere retribuir a dichas personas de la mejor manera posible dentro de las posibilidades del país, para asegurar calidad, idoneidad, ética pública, eficacia y eficiencia, responsabilidad, formación en asuntos públicos, capacidad de generar valor público, condiciones de liderazgo, emprendimiento e innovación en sus tareas, y varias otras habilidades, competencias y aptitudes. Expresa que se debe asegurar que el sistema de retribuciones a autoridades no sea impedimento para que, dentro de los modelos existentes de exclusiva confianza política y de equilibrio entre mérito y confianza, se pueda disponer de las mejores personas para tales responsabilidades.

Expone que, si bien el Consejo está enfrentado a una tarea que nunca había asumido en el pasado, es razonable que pueda aportar fórmulas que permitan cumplir el mandato constitucional, sin afectar positivos valores que se tienen en el funcionamiento del Estado. En primer lugar, señala, una posible fórmula es aplicar un descuento al total de haberes que constituye la remuneración en la escala única. Dado que esta escala única es referente para el resto de las remuneraciones en las diversas reparticiones del Estado, tal solución tendría efectos muy negativos en el conjunto de la Administración y posiblemente llevaría a una fuerte resistencia del funcionariado, que podría ver por este camino, una manera de reducir sus actuales remuneraciones. Agrega que, en el caso de los Altos Directivos Públicos, se afectarían derechos adquiridos en los procesos de selección, que pudiera llevar a enojosos juicios en tribunales.

Señala que otra posible fórmula es mantener el total de haberes de la escala única tal como está definido en la actualidad y desarrollar una aplicación del descuento sobre el neto a pagar, que resulta de aplicar al total de haberes los aportes a la salud, a la seguridad social y a los impuestos personales. Precisa que esta fórmula afectaría directamente el neto a percibir por las autoridades y significaría una reducción de dietas y remuneraciones que percibirían las autoridades, lo que en el texto de la reforma se define como “remuneración percibida”. Esta fórmula, explica, no afectaría a los funcionarios no incluidos en la norma constitucional y podría con facilidad extrapolarse a las otras autoridades sobre cuyas remuneraciones deberá pronunciarse el Consejo dentro de los próximos 90 días. Además, mantendría inalterada la estructura de remuneraciones que ha costado tanto construir, permitiría que el Sistema de Alta Dirección Pública no fuera afectado por esta aplicación normativa y podría satisfacer la intención de rebajar las dietas y remuneraciones percibidas por las autoridades a las que se refiere la reforma constitucional.

A modo de conclusión, señala que la decisión que debe tomar el Consejo de Alta Dirección Pública debe ser de carácter transitorio y no anticipar la propuesta estructural que deberá trabajar la Comisión establecida en el artículo 38 bis de la Constitución. Agrega que la decisión del Consejo deberá tener en cuenta la Escala Única de Sueldos de la Administración del Estado, que es un activo en la administración financiera y en la gestión de personas del Estado, previendo cualquier deterioro producto de su decisión. Destaca que lo que el Consejo resuelva debería mantener todos los positivos elementos del Sistema de Alta Dirección Pública que administra, siendo uno de ellos y no el de menor importancia, el sistema de remuneraciones, tanto fijas como variables. Finalmente, subraya que la voluntad política de autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo que se expresa en la reforma constitucional, debe ser adecuadamente cumplida, disminuyendo transitoriamente las dietas y remuneraciones percibidas, es decir, efectivamente recibidas por cada autoridad, al margen del total de haberes que las originen.

Doña Beatriz Corbo agradece al Consejo de Alta Dirección Pública por esta invitación y comienza su presentación señalando que, al revisar la historia de la ley y la discusión pública en la materia, se aprecia que, a todas luces se trata de un problema político, que parte de la crisis de confianza y la pérdida de legitimidad del Congreso de la República. Por lo tanto, agrega, aun cuando la solución busque basarse en la mejor evidencia disponible, la data comparada, estudios de remuneraciones y otros, al final del día, será una solución política, lo que pone una presión adicional sobre los hombros del Consejo de Alta Dirección Pública porque si se acuerda entonces que el problema es de legitimidad, es válido preguntarse si ayuda una baja de remuneraciones a que la ciudadanía confíe más en su clase política.

Señala que no es claro que la decisión del Consejo sea de corto plazo, considerando que la comisión que se cree debe fijar las remuneraciones antes de 18 meses de finalizar el respectivo gobierno y teniendo en cuenta que es altamente improbable que la ley orgánica constitucional que la regule esté lista en septiembre de este año, lo que se traduce en que la duración de la decisión transitoria se extienda por al menos 4 años. Más aún, agrega, lo que probablemente haga el Consejo difícilmente será ajustado en forma sustantiva por la comisión que se conforme, por lo tanto, el impacto de la decisión del Consejo será, probablemente de largo plazo.

Explica que la redacción de la reforma es imprecisa respecto a cómo la fijación de rentas que haga el Consejo impactará en otras leyes y otras remuneraciones. Por lo que se requerirá un estudio acabado del Consejo en esta materia. Además, señala, no podría que ocurrir que por la rebaja de la renta de los Subsecretarios, por ejemplo, se termine afectando a los Altos Directivos Públicos y al Sistema de Alta Dirección Pública, motor de la modernización de nuestro Estado. Asimismo, deberá evaluarse el efecto cascada “hacia debajo de la pirámide, por ejemplo, en las remuneraciones de los Jefes de División y otras jefaturas producto de la rebaja en las remuneraciones de Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores y SEREMIS.

Hace presente que la reforma señala explícitamente algunos criterios que debe considerar el Consejo de Alta Dirección Pública para su decisión, la que debe fundarse en antecedentes técnicos que garanticen una retribución acorde a la responsabilidad y la independencia en el ejercicio de la función. Explica que aun cuando la Escala Única de Sueldos es parte de los criterios señalados en la reforma, está completamente desactualizada, puesto que es una asignación base a la que hay que sumarle una serie de bonificaciones que se han ido incorporando como una forma de hacer más atractivas las remuneraciones. Agrega que la legislación comparada como criterio, también es muy riesgoso porque puede inducir a serios errores, pues la dispersión es tan amplia que será muy difícil para el Consejo buscar un país modelo o promedios. Por lo demás, señala, las diferencias en las condiciones laborales, regímenes políticos, existencia o no de dedicación exclusiva de los Parlamentarios, o rentas complementarias hacen muy riesgosas las comparaciones. Por último, señala, la situación económica del país es probablemente el criterio más relevante. En relación con el último aspecto, destaca que la legislación chilena contiene varias normas que buscan velar por un manejo responsable de las finanzas públicas. Por ejemplo, la Constitución Política, consagra un conjunto de reglas de disciplina fiscal, la del equilibrio presupuestario, la legalidad presupuestaria, la iniciativa exclusiva en materia de gasto público y el principio de legalidad de la deuda pública. Adicionalmente desde el año 2006, existe la regla de responsabilidad fiscal que desarrolla exigencias en esta materia -incluyendo obligaciones precisas a las autoridades, y desde el 2019 existe el Consejo Fiscal Autónomo que tiene por objeto contribuir con el manejo responsable de la política fiscal del gobierno central. Señala, que pensar en remuneraciones que se ajusten a la realidad económica es razonable, sin embargo, la consideración económica debe hacerse mirando proyecciones de mediano plazo, para evitar quedar desalineados si las cosas mejoran o empeoran sustancialmente durante el período por el que la dieta ha sido fijada.

Enseguida, sugiere algunos criterios adicionales a los que propone el marco jurídico para contribuir a la decisión del Consejo. Lo primero, explica, es separar el mundo político y el técnico y añade que el espíritu de la reforma ha sido modificar los sueldos de los Congresistas porque se estima que ellos están pagados sobre el promedio del mercado, es decir a igualdad de responsabilidad, los cargos políticos reciben una remuneración mayor. Explica que es indispensable hacer una separación entre los cargos políticos, pagados sobre mercado, y los cargos técnicos, ya que en el caso de los cargos técnicos se estima que la brecha es en contra

del sector público. Precisa que lo anterior es avalado por estudios que el mismo Consejo de Alta Dirección Pública ha encargado en el pasado.

Destaca que la voluntad del legislador se manifiesta en este sentido al afirmar que la reforma sólo alcanza a los cargos de exclusiva confianza política y si bien los Altos Directivos Públicos son de exclusiva confianza, el Presidente de la República no puede nombrar a quien quiera, sino sólo a alguno de los candidatos que haya pasado previamente por un filtro de mérito, lo que permite sustentar que los cargos de Alta Dirección Pública son de exclusiva confianza con limitaciones, lo que justifica que queden fuera de la reforma.

Lamenta que la discusión sobre reducción de dietas parlamentarias, se complejizó al incorporar a los cargos políticos del Ejecutivo, lo que agrega una dificultad adicional a la atracción de talento al sector público. Señala que los Ministros de Estado y los Subsecretarios tienen una enorme responsabilidad en el diseño de la política pública y en la conducción política del país y, si bien servir a Chile es un honor, los tiempos es que esto se hacía gratuitamente han sido largamente superados. Destaca que la profesionalización de la función pública debe venir acompañada de remuneraciones acorde a la responsabilidad que se asume, por lo que el ajuste de remuneraciones debiese ser equilibrado para no desincentivar la participación política.

Indica que es evidente que la situación económica del país es compleja y se agudizará: recesión económica, cerca de 3 millones de personas en la informalidad, la tasa de desempleo más alta en el gran Santiago en 20 años; 600 mil personas y 60 mil empresas acogidas a la ley de protección del empleo, entre otros datos. Esta situación, señala, obligará al Estado en su conjunto a apretarse el cinturón e implementar diversas políticas de austeridad fiscal. En las empresas SEP, por ejemplo, se está solicitando a los directores y a los altos funcionarios rebajas en sus remuneraciones. Por lo tanto, la propuesta del Consejo debe ir en concordancia con lo que se esté haciendo en el resto del Estado. En estos tiempos difíciles, señala, el ejecutivo deberá priorizar muy bien sus gastos para poder salir de la emergencia en el menor tiempo posible y el Consejo deberá observar lo que se esté haciendo con atención esto para considerarlo en su decisión.

Como contrapunto, explica, el diseño e implementación de buenas políticas públicas para la ciudadanía exige atraer a los mejores y agrega que éste ha sido el propósito del Sistema de Alta Dirección Pública en sus 17 años de existencia. Señala que el Consejo como encargado de velar por el Sistema, deberá ser cuidadoso de no afectar a quienes tengan un costo de oportunidad significativo y este costo de oportunidad, como señalamos anteriormente, seguramente es diferente en el caso de las funciones ejecutivas. Por lo tanto, en relación a la atracción de talento, debe considerarse que desde hace mucho tiempo las dietas han tenido como prioridad el fomento a la profesionalización de la actividad parlamentaria.

Señala que la modernización del Estado en nuestro país a partir del año 90, ha enfatizado la profesionalización como eje para implementar mejores políticas públicas. La ley que crea el Sistema de Alta Dirección Pública, buscaron entre otras cosas incrementar las remuneraciones de los funcionarios públicos como una forma de evitar la corrupción y los riesgos de captura. Añade que resulta curioso que 15 años después estemos en una discusión que va completamente en la dirección contraria, por lo que invita a mirar la historia y aprender de ella.

Finalmente, señala, aun cuando no sea parte del mandato, el Consejo de Alta Dirección Pública podrá en su informe aprovechar esta oportunidad para enviar señales al legislador y al Ejecutivo, sobre cómo ha de diseñarse un modelo óptimo de remuneraciones en el Estado.

Indica que es claro que el modelo existente es más bien inorgánico. Existe, agrega, una oportunidad para hacerlo en forma orgánica, sistémica y con mirada de largo plazo. Sugiere elaborar un modelo de remuneraciones en el Estado donde exista una justa retribución por el esfuerzo realizado; austeridad fiscal; atracción y retención de talento; equidad interna y competitividad externa; garantiza de integridad pública, son algunos de los criterios generales que debería contener, especialmente para las funciones de la Administración Central del Estado.

Al concluir las exposiciones, el Consejo les efectúa diversas consultas, las que son respondidas, dando lugar a un intercambio que aportan perspectivas a la labor encomendada por la Constitución Política al Consejo de Alta Dirección Pública.

El señor Presidente, a nombre del Consejo de Alta Dirección Pública, agradece a los Ex Consejeros por su aporte.

La integridad de las exposiciones de los invitados y el posterior intercambio con el Consejo se encuentran disponibles en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

4.- Reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades: reunión de trabajo con consultora.- Asiste, especialmente invitada, la señora Magdalena Rojas, quien da cuenta de los avances realizados y recoge las observaciones y sugerencias de los miembros del Consejo en relación con aspectos de política comparada.

A las 13:20 horas, se levanta la sesión.

X. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.401 (04 JUNIO 2020).

1.- Asistencia.- A cuatro días del mes de junio de 2020, tiene lugar la milésima cuadringentésima primera sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sr. Basilios Peftouloglou Gattas, Subdirector de ADP
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

La Consejera señora Horst se incorpora a la sesión a las 12.00 horas, después de haber concluido la exposición de los expertos invitados.

3.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asisten, especialmente invitados, los académicos señores Dante Pesce, Egon Montecinos, Ignacio Irrarzábal y Pablo González.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia de los invitados a quienes da la bienvenida y se presenta a los expositores.

Don Dante Pesce es Cientista Político e Historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Gestión Pública de la Universidad de Harvard.

Es fundador y Director Ejecutivo del Centro Vincular de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Además, es Presidente del Grupo de Trabajo de Empresa y Derechos Humanos de las Naciones Unidas y Asesor Especial en Políticas Públicas para Latinoamérica del Pacto Global de Naciones Unidas.

Fue miembro del Consejo de Stakeholders del Global Reporting Initiative; participó en la actualización de las Directrices de la OCDE sobre Conducta Empresarial Responsable y ha sido consultor de diversos organismos internacionales.

Don Egon Montecinos es Trabajador Social de la Universidad de la Frontera, Magíster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Regional de la Universidad de Los Lagos y Doctor en Investigación en Ciencias Sociales mención Ciencia Política de FLACSO.

Es Director del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial de la Universidad Austral de Chile y profesor del instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Además, ha desarrollado su carrera académica como docente de pre y posgrado en diversas universidades; ha participado de la gestión universitaria; desarrollado estancias postdoctorales en diversas universidades extranjeras y, además, ha desarrollado proyectos de investigación y efectuando publicaciones especializadas en Gestión Pública, Democracia y Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional.

Fue Vicerrector de Investigación y Postgrado y Vicerrector de Planificación y Desarrollo de la Universidad de Los Lagos e Intendente de la Región de Los Ríos.

Don Ignacio Irrarzával es Geógrafo de la Universidad de Chile y Doctor en Política Social de la London School of Economics y actualmente es Director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y forma parte del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado.

Se ha desempeñado como investigador del Centro de Estudios Públicos, como profesor del departamento de Economía de la Universidad de Chile y profesor visitante en el departamento de Asuntos Urbanos y Planificación del Virginia Polytechnic Institute and State University. Ha participado en la Comisión de Minería y Desarrollo de Chile, fue Presidente del Consejo Nacional de Educación, miembro de la Comisión de Expertos en Pobreza y parte del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia.

Finalmente, don Pablo González es Ingeniero Comercial y Magíster en Economía y Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Cambridge.

Es Profesor Adjunto, Director Académico del Centro de Sistemas Públicos e Investigador principal línea valor público y educación del Centro de investigación para la educación inclusiva, del Departamento de ingeniería industrial, de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Fue Jefe de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación; asesor de los Ministros de educación y trabajo; Coordinador del Informe de Desarrollo Humano del PNUD

y consultor de diversos organismos internacionales. Además, es autor de más de 50 publicaciones y ha formado parte de diversas comisiones nacionales.

El señor Irarrázaval agradece la invitación y señala, a modo de contexto, que los sueldos de los Parlamentarios son altos en términos relativos tal como se consiga en diversos estudios. Agrega, que comparte con anteriores expositores, tales como Mario Waissbluth, que la decisión que debe adoptar este cuerpo colegiado es política y que conlleva el peligro de desperfilar al Consejo respecto de su rol.

Expone que el trasfondo del mandato constitucional entregado al Consejo radica en la urgente necesidad de elevar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y políticas. A modo de ejemplo, destaca que la última Encuesta Nacional Bicentenario, correspondiente al año 2019, que anualmente lleva a cabo la Universidad Católica, frente a la pregunta ¿cuánto confía en las instituciones que le nombraré?, sólo un 2% de la muestra manifiesta confiar en los Parlamentarios, lo que no se explica sólo por sus remuneraciones. Añade que, por lo tanto, el tema de fondo es un problema político, la desconfianza en la clase política y, particularmente, en el Congreso. Señala que, a su juicio, la desconfianza proviene de la incapacidad que ha mostrado la clase política para ponerse de acuerdo y ser capaz de conducir al país a buenas políticas. Sostiene que, además, se observa mucha discusión y demora en leyes que para la ciudadanía son críticas y eso tampoco tiene que ver con las remuneraciones que perciben. Agrega que a todo lo señalado debe sumarse la desconfianza en la gestión del Estado.

Hace presente que la confianza, como concepto, comprende la competencia técnica y la integridad, lo que significa que la confianza no es solo la expectativa de que el otro va a adherir a normas éticas, cumplir con su palabra y velar por el bien común -que es la integridad- sino que también es la competencia técnica, es decir, la expectativa de que el otro tendrá la habilidad o competencia técnica para cumplir con lo que de él o ella se espera. La confianza, agrega, es muy importante porque de ella nace la disposición a colaborar. Si existen dudas respecto de la integridad de un Ministro o de una autoridad pública o si se duda respecto a su posee las competencias técnicas necesarias, no se va a lograr la colaboración de la gente, por lo -en el contexto reseñado- las remuneraciones son un problema de segundo o tercer orden.

Destaca que la evidencia muestra que los sueldos de los Parlamentarios son altos en términos relativos respecto al PIB y al sueldo mínimo, entre otras posibles comparaciones, pero que no está claro que lo mismo ocurra respecto de los Ministros. Señala que aun cuando se debe adoptar una decisión política, ésta debe ser complementada por elementos técnicos. Finalmente puntualiza que, aun cuando existe el peligro de desperfilamiento del Consejo, la tarea encomendada se puede cumplir bien pese a las restricciones existentes.

Expone que este encargo al Consejo obedece al reconocimiento y la confianza que se tiene en él. Por lo tanto, este cuerpo colegiado tiene la gran oportunidad de hacer ver -si así lo decidiera- que hay una urgente necesidad de aumentar la confianza en las instituciones públicas y políticas y que, además, hay muchas y mejores medidas para mejorar la calidad de la política y la confianza institucional, tales como establecer mayores exigencias de información para la presentación de proyectos de ley.

Señala algunos criterios a considerar para la rebaja de dietas y remuneraciones, las que precisa que provienen del libro de Marleen Brans y Guy Peters, de 2012, *“Rewards for High Public Office in Europe and North America”*.

En primer lugar, la despolitización de las decisiones sobre las remuneraciones de Parlamentarios. Indica que en países como Suecia, Noruega y el Reino Unido, existen comisiones de expertos que fijan las remuneraciones de los Parlamentarios, mientras que en países como Francia, Italia, Países Bajos y Hungría, sus remuneraciones se asocian a las de otros funcionarios públicos de alto nivel.

En segundo término, las consideraciones respecto al tipo de compensación que se obtiene y que implica opciones entre varios criterios a considerar: en países como Japón y Francia, ser un funcionario público de alto nivel da prestigio y es un honor, por lo tanto, las personas entran al sector público con un salario relativamente bajo en comparación con el sector privado, pero que en el ciclo de vida laboral son recompensados y retribuidos adecuadamente y agrega que esto se alude con el concepto de “lifelong earnings”. Agrega que, otro criterio posible es el pago asociado a desempeño –“pay for performance”- que es propio del New Public Management. Agrega que hay países, como Estonia, donde los salarios de los Parlamentarios y de los altos directivos públicos, están indexados al promedio de los ingresos del país por lo que, agrega, hay una especie de pago por desempeño ya que en la medida que le va bien al país pueden aumentar sus remuneraciones. Hace presente que el salario mínimo no debería considerarse pues es el resultado de la discusión política y una de las cosas que se busca es impedir que una autoridad fije su propia remuneración. Se refiere también al criterio de “Pay for ethics” y expone que, en los años 90, hubo una serie de escándalos en el Reino Unido que condujeron a aumentar las remuneraciones de los Parlamentarios para evitar que se dedicaran a otras labores, mientras que en países como Países Bajos, Suecia y Noruega se redujeron las asignaciones y se aumentaron los salarios para hacer más transparente los pagos que percibían. Finalmente, señala el criterio de los salarios relativos. Indica que en la mayoría de los países los sueldos no son parejos entre primeros Ministros, Ministros y Parlamentarios.

Propone, además, otros criterios para la fijación de dietas y remuneraciones que surgen de la “Comisión técnica sobre dietas y asignaciones parlamentarias” del año 2017, citado en el documento “Dieta Parlamentaria en Chile” de A. Gacitua, de 2016, que sugiere establecer una comisión externa autónoma, propuesta por un periodo dos o más años, con sistema de reajuste explícito y aprobado por decreto, ya que no puede haber una negociación de remuneraciones todos los años. Además, se sugiere definir una dieta acorde con la dignidad y relevancia del cargo, que permita la atracción de talento.

En lo relativo a la vinculación entre las remuneraciones de Ministros y Parlamentarios, lamenta que la reforma las haya dejado vinculadas y sugiere instar por su separación.

En lo tocante a la dedicación exclusiva, indica que, en principio, le parece pertinente, sin embargo la reciente aprobación de la limitación de la reelección cambia el escenario. Explica que es complejo que un profesional como, por ejemplo, un médico o un profesor, no pueda ejercer su profesión mientras sea parlamentario -12 o 16 años- porque al cabo de ese tiempo, se le puede hacer demasiado complejo volver a incorporarse al mercado del trabajo.

En lo referente a la distinción entre dieta o remuneración y asignaciones, especialmente las parlamentarias, señala que también se debe distinguir entre la dieta líquida y la imponible. Señala que se podría definir una dieta base más un pago variable por asistencia.

Finalmente, destaca que el día de ayer se aprobó en México una ley que permite que funcionarios del Banco de México, del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, ganen más que el Presidente de la República. Explica que esa es una discusión que va a tener que darse en nuestro país porque, a su juicio, es razonable que

ciertos directivos públicos puedan ganar más que un Ministro de Estado y tener una remuneración competitiva en el mercado.

El señor Dante Pesce comienza su presentación señalando que desea compartir una serie de reflexiones respecto a este mandato constitucional. En primer lugar, llama a preguntarse qué ha pasado con aquellos informes sobre dietas parlamentarias que se han realizado en el pasado e indagar si se conocen cuáles fueron las dificultades para recoger las recomendaciones que allí se propusieron. Por ejemplo, que se hizo con lo indicado en el Informe del PNUD que llegó a la conclusión obvia que los sueldos de los Parlamentarios son altos; con la creación del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias que se suponía era independiente pero que, en la práctica, no generó ningún cambio en las asignaciones y mantuvo las mismas tendencias, como si no fuera independiente; o con las recomendaciones que se hicieron respecto a la dedicación exclusiva de los Parlamentarios, aun cuando hoy comparte lo ya señalado por Ignacio Irrarrázaval. Señala que ante la pregunta sobre por qué los gobiernos encargan estudios que luego archivan, la respuesta parece ser que sólo se implementa aquello que señalan los estudios que ratifican la política pública del gobierno de turno. Por lo tanto, se primera recomendación es indagar por qué recomendaciones de estudios anteriores en la materia no fueron implementados y dónde estuvieron los obstáculos para ello.

Se refiere enseguida a la confianza. Señala que para que un problema de la sociedad tenga una solución viable, que vaya más allá de coyuntura política del momento, se requiere de legitimidad y, por lo tanto, participación, la que se da en un contexto de confianza. Agrega que, en consecuencia, cuando hay desconfianza, como ocurre en la actualidad, hay que reforzar la legitimidad de las propuestas de las soluciones, que sean razonables. Señala que se debe escuchar a los detractores de las propuestas, a las voces críticas, porque si no se hace así, cualquier solución que se implemente va a carecer de legitimidad. Por lo tanto, la participación es central.

Respecto al *benchmark* con otros países, señala que debiera ser la OCDE la referencia para Chile. Señala que la OCDE tiene el “Club de buenas prácticas de políticas públicas” que deberían ser consideradas. Añade que, a su juicio, nuestro país no saca todo el provecho que pudiera de ser parte de esta organización, por ejemplo, a la hora de efectuar captura de innovaciones. Agrega que debemos aprender de los desafíos que esos países han enfrentado sin sesgos ideológicos.

Enseguida señala que, a partir de la experiencia ya señalada del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, se necesita una comisión externa verdaderamente autónoma que no le rinda cuenta al parlamento, para la fijación de las asignaciones.

Además, sugiere indexar la remuneración de los Parlamentarios a algún parámetro de referencia como, por ejemplo, el ingreso promedio, el número de ingresos mínimos que representa la dieta o el promedio de ingresos del 20% más pobre del país.

Aborda la atracción de talento al sector público y al respecto señala que se deben generar incentivos económicos por rendimiento a los funcionarios del sector público para nivelar hacia arriba. Agrega que lo más efectivo es seleccionar bien y para ello se deben instalar incentivos que permitan atraer talento y a personas con vocación de servicio público, que consideren un honor servir al país.

Finalmente, señala, es necesario separar el sueldo bruto, del sueldo líquido y de las asignaciones de los Parlamentarios, para hacer un análisis más objetivo y evitar dañar la institucionalidad democrática y al propio Congreso.

Don Egon Montecinos agradece la invitación y señala que la consideración del contexto nacional e internacional imponen la urgencia de avanzar en moderar el valor material de representar a una comunidad. Explica que, en el contexto interno, las manifestaciones del pasado mes de octubre de 2019 y la desafección con la actividad política y la actividad pública dan cuenta de la baja confianza en las instituciones políticas en América Latina y en Chile. Añade que la actividad política se ha ido percibiendo cada vez más como una herramienta de rápida movilidad social y económica y allí radica la primera dimensión política de esta presentación: cuál debe ser valor material de representar, cuánto una sociedad está dispuesta a pagar por que se representen sus intereses. Precisa que la consideración del contexto externo, lleva a comparar las dietas y asignaciones parlamentarias chilenas con las de representantes de otros países, comparación que se sabe arroja que las percibidas por los Parlamentarios chilenos están entre las más altas del mundo, tal como lo evidencian estudios de la Biblioteca del Congreso y del PNUD.

Como segundo aspecto a considerar señala que la remuneración debería estar en sintonía con la sociedad que se representa y la valoración de la labor pública. Hace presente que no es partidario de que la dieta parlamentaria se vincule con la remuneración de los Ministros. Señala que, si el sueldo mínimo es equivalente a 1, el promedio de sueldo de la sociedad es 2, y el promedio de la renta del sector público 3, nada justifica que un parlamentario gane 30. Sugiere pensar en un promedio por representar intereses públicos y sociales, pero no por gestionarlos, que es lo que hace un Ministro y agrega que en un parlamento no se requiere necesariamente a un excelente management pero sí en un ministerio. Refleja la situación señalando que es muy común en que en sectores rurales o en regiones, se diga de personas que ocupan cargos de representación: “Lo conocí a pata pelá y ahora de que se metió a la política está rico”, lo que da cuenta con este imaginario en el cual la función de representar está desvirtuada porque el valor de representar está desvirtuado.

Señala que erróneamente se ha querido equiparar la dieta parlamentaria con sueldos del sector privado, la alta gerencia o labores públicas de alta responsabilidad, con la equivocada justificación de atraer buenos elementos por el lado de la remuneración. Agrega que la evidencia demuestra que los buenos sueldos no cumplen necesariamente ese objetivo. Indica que si un gerente, al cabo de 6 meses desarrolla un estilo de gestión que hace descuidar las metas y bajar los ingresos, es probable que pierda el cargo y la renta asociada, o bien que el directorio toma medidas. Sin embargo, si un político electo, al año comienza a hacer locuras o excentricidades, la ciudadanía -a diferencia del directorio- debe esperar hasta la próxima elección para sancionarlo, no votando por él.

Destaca que entregarle esta responsabilidad al Consejo de Alta Dirección Pública es ya un gran avance y sugiere, como criterio, que el país en materia de dietas parlamentarias se aproxime al promedio de los países de la OCDE, por ejemplo, sin irse a los extremos, ya sea de dietas muy altas, como ocurre hoy, ni tampoco optar por la máxima austeridad.

En relación a las asignaciones parlamentarias, propone algunas medidas. En primer término, sugiere que los Parlamentarios tengan secretarías y asesores comunes; que existan funcionarios del Congreso en el territorio, asociados a determinadas especialidades y no a otras consideraciones. Explica que, por ejemplo, en la Región de Los Ríos hay cinco Diputados, los que en promedio al mes deben gastar 40 millones de pesos de sus asignaciones

en esos ítem, agrega que con esos recursos se podría sostener el funcionamiento en el territorio de un centro de estudios o de una entidad pública profesionalizada y de alto nivel, que generara insumos para la labor legislativa.

Propone establecer rendición regular de cuentas públicas respecto del uso de las asignaciones, para evitar que con estos recursos se financien favores o la contratación de operadores políticos en lugar de expertos. Sugiere que cada 6 meses se rinda cuenta sobre en qué y cómo se gastan las asignaciones parlamentarias.

Sugiere reemplazar las asesorías actuales por otras prestadas, a nivel especializado, por universidades regionales. Señala que, por ejemplo, si se va a discutir una nueva ley agrícola y se requiere conocer la situación actual sobre emergencias agrícolas o nueva agricultura, alguna universidad regional asesorará al Congreso, pero no bajo la modalidad actual de participación en comisiones parlamentarias, sino como una forma de reemplazar la asesoría actual por la valoración del conocimiento generado a escala territorial, vinculado a avances disciplinarios. Agrega que, además, estos recursos no deberían ser administrados por cada parlamentario, sino que por el Congreso Nacional y el parlamentario podría tener un monto -como una especie de línea de crédito- para ocupar, pero que sea el Congreso el que se relacione con la institucionalidad especializada que deberá proveer la asesoría. Es decir, las asesorías se deberían contratar a través de vínculos y relaciones institucionales -el Congreso y las universidades o centros de conocimiento- y no entre personas. De esta forma, agrega, habría mayor confianza en el buen uso de los recursos públicos.

Finalmente, explica que considera como el criterio para la fijación de la dieta, debiera ser la correspondencia entre remuneración y representación de intereses públicos, cuyo vector es la política porque esta es el medio para representar los intereses públicos. Explica que en la determinación de ese valor de representación se debe evitar la obscenidad del sueldo del representante -que suma dieta y asignaciones- versus la desigualdad y pobreza de los representados, puesto que se genera lejanía y distancia entre ambos. Concluye que se generará confianza en la medida que ambas realidades de acerquen.

Reitera que respecto a las asignaciones parlamentarias debe implementarse una política pública que promueva los vínculos institucionales y no personales, para la realización de asesorías, como por ejemplo entre las universidades y el Congreso. Es así que el Congreso podría realizar una solicitud de asesoría, la universidad responder la solicitud y activar el requerimiento, para finalmente entregar un producto, asegurando la transparencia e información basada en conocimiento.

Don Pablo González expone que el origen del problema es que los Parlamentarios acordaron en el pasado, varias veces, remuneraciones y asignaciones para sí mismos que excedieron lo que se consideró razonable, por lo que fueron objeto de muchas críticas y de un profundo rechazo de la ciudadanía. Por ejemplo, señala, en un medio de comunicación, en el año 2014, se daba cuenta que las dietas y las asignaciones parlamentarias habían crecido, desde el año 2003, un 245% versus el 42% que había aumentado el ingreso mínimo. Agrega que, sin el control social, esto habría pasado inadvertido y que, tal como durante la dictadura nadie se habría atrevido a preguntar por los ingresos de los integrantes de la Junta de Gobierno, ahora eso es algo común y muy positivo. Señala que la transparencia ha aumentado desde los años 90, pero algunas instituciones se han adaptado mejor que otras a esta mayor capacidad de difusión y de procesamiento de información.

Hace presente que, en democracia es deseable que todas las medidas que signifiquen la asignación y utilización de recursos públicos tengan una racionalidad y que esta sea comunicada y justificada o, dicho en otros términos, se construya un relato a su respecto. Las actuales remuneraciones y asignaciones carecen de una racionalidad y de un relato, o bien no fue convincente. Agrega que hubo un amplio rechazo ciudadano al mecanismo de determinación de remuneraciones y se estimó que era parte del problema. Señala que dada la carencia de racionalidad en la remuneración actual y el cuestionamiento del mecanismo por el que se llegó a ella, no parece deseable centrar la discusión en un porcentaje sino que en la racionalidad que hay detrás de la decisión que se adopte.

Expone que para construir un relato que sea creíble respecto de la rebaja de remuneraciones debe tenerse en cuenta un contexto en el cual los niveles de confianza de la ciudadanía en el Congreso llegan sólo al 3%, solamente comparable al 2% alcanzado por los partidos políticos. Añade que los índices de confianza en el Congreso han sido históricamente bajos pero actualmente han alcanzado niveles insostenibles. Lo anterior no se debe específicamente a sus remuneraciones y asignaciones, sino que a la calidad de la legislación y a la percepción ciudadana de que hay captura en la toma de decisiones por los grupos de interés. Agrega que el Congreso requiere una reforma urgente, que va mucho más allá de la sola fijación de remuneraciones y añade que esta deficiencia no podrá ser abordada por la decisión que tome el Consejo de Alta Dirección Pública. Explica que para abordar el fondo del problema se requieren medidas complementarias que eviten el clientelismo, mejoren la calidad de la ley y disminuyan la captura por grupos de interés de las decisiones, lo que lamentablemente no está en discusión.

Señala que el Congreso, presionado por la opinión pública, ha cedido su capacidad de fijar su propia regulación. Probablemente, agrega, de no haber sido así, no habrían podido construir un relato, por lo tanto, fueron sabios los Parlamentarios al delegar esta función en una institución creíble como es el Consejo de Alta Dirección Pública, que es una institución creada para evitar el clientelismo y la captura de grupos de interés. Pero lamentablemente, señala, el Consejo, en esta función transitoria, corre el riesgo de afectar su propia credibilidad si no llega a una recomendación aceptable. Explica que lo aceptable no es un valor o un porcentaje de reducción sino la fundamentación, un método de fijación que implique, primero, un firme soporte conceptual y la revisión de la evidencia comparada internacional para conocer las soluciones a las que han llegado países similares o que queremos tomar como ejemplo. En tercer lugar, la construcción de un relato que sea aceptable para la mayoría ciudadana.

De los tres desafíos señalados explica que, por razones de tiempo, va a desarrollar la base conceptual. Agrega que la fijación de remuneraciones debiera cumplir con tres criterios: eficiencia, justicia y legitimidad. Estos tres criterios deben tener en cuenta las características y las demandas del cargo y la situación del país. Cuestión distinta y posterior, agrega, es decidir si la ley que le encomendó esta tarea al Consejo le entregó suficiente libertad para hacer una recomendación razonable o aceptable. En caso contrario, el Consejo debe hacer saber su parecer y proponer los cambios legales necesarios para que las remuneraciones así fijadas sean eficientes, justas y legítimas.

A continuación, señala que en la definición de las remuneraciones de los Parlamentarios, el Consejo debe considerar el conjunto de ingresos y gastos, y no solamente lo que se tribute como impuesto a la renta. No obstante, agrega, las asignaciones no forman parte de la tarea encomendada al Consejo sino que a otra entidad, con la cual este cuerpo colegiado pudiera eventualmente coordinarse. Agrega que en lo que sigue, se hará el supuesto que dichas asignaciones parlamentarias van a ser tratadas con la misma rigurosidad aquí planteadas y

mantenidas sólo en cuanto corresponden a costos asociados con la actividad individual de representación. Añade que está de acuerdo con lo ya planteado por Egon Montecinos, respecto a la necesidad de construir una mayor capacidad de análisis en el Congreso respecto a las asignaciones, aumentando las capacidades institucionales.

Enseguida revisa los aspectos que deberían justificar la definición de la remuneración de un parlamentario. Señala que en un sistema de mercado, se espera y se considera legítimo que el nivel de las remuneraciones guarde relación con las capacidades de las personas y la calidad de su trabajo. Precisa que en Chile parte del problema mayor es que esto depende mucho, en el mundo público y privado, de las redes de las que se disponga, con lo que el mérito y la igualdad de oportunidades se derrumban. Destaca que el clientelismo es una de las causas del desprestigio de los partidos y del Congreso, por lo que la propuesta que surja del Consejo debe considerar ese aspecto. Agrega que también ha de tenerse en cuenta que el mercado muchas veces premia habilidades y conocimientos que son altamente especializados y demandados y que no pueden ser desempeñados por cualquiera.

Expone que las remuneraciones parlamentarias deben ser aisladas del mercado, ya que lo que se valora de un parlamentario es haber sido votado por la ciudadanía o haber formado parte de una lista que obtuvo una alta votación. Es decir, se valora el hecho que el pueblo lo elige para que lo represente. Esto no se conecta con la calidad que va a tener ese legislador en términos de su aporte a la deliberación, los acuerdos que va a promover, la calidad de sus indicaciones o la conducción de una comisión en caso de presidirla. Agrega que podría considerarse, en las remuneraciones parlamentarias una parte variable asociada a algunos indicadores objetivos como la asistencia a sesiones o el trabajo en comisiones. Precisa que, no obstante ello, la calidad de la representación debe ser juzgada por la ciudadanía en cada elección.

Sugiere la posibilidad de considerar una indemnización a los Parlamentarios que no sean reelegidos, la que debería ser mayor en caso que no postulen a la reelección que las de aquellos que, habiendo postulado, no sean reelegidos, lo que permitiría una mayor rotación y reinserción en otras esferas de la vida pública o privada.

Señala que se espera que los Parlamentarios no sólo representen los intereses de sus electores sino también los de la sociedad. en general, incluso considerando el bienestar de las futuras generaciones, lo que está reñido con la representación de grupos de presión y que, en el contexto de desconfianza hacia los Parlamentarios que revelan distintas encuestas, el juicio es abrumadoramente negativo en este aspecto. Destaca que la calidad de la representación es fundamental para acrecentar la legitimidad y la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de la democracia. No es posible, agrega, encontrar una remuneración de mercado equivalente puesto que, por definición, el mercado no requiere de representación. Política y mercado son dos mecanismos alternativos que pueden actuar con cierto grado de acomodación. En cambio, señala, en el caso de la labor ejecutiva como la de un Subsecretario, su remuneración sí puede tener un equivalente en el mercado, como la del gerente de una empresa mediana o grande, dependiendo de la cartera ministerial. Un Ministro, en cambio, ejerce ambos tipos de funciones y debe poseer habilidades políticas y conocimientos técnicos.

Se refiere a lo que es “lo legítimo, eficiente y justo” como remuneración para los Parlamentarios y señala que la legitimidad tiene ver con el origen del cual emana la función que se retribuye, las características de ésta y que la renta sea proporcional a ese origen y a esas características.

Indica que lo eficiente tiene que ver con los incentivos que produce la remuneración. Remuneraciones altas atraen personas con un alto costo de oportunidad pero no evitan que

personas con un bajo costo de oportunidad la reciban. Coincide con la opinión señalada en presentaciones anteriores, de que la labor de representación la realicen personas con interés en servir más allá del dinero, pero esta consideración es más importante en algunas funciones que en otras, como la parlamentaria. Agrega que mientras más técnica es la función más necesaria es la competitividad con el sector privado y esto no se aplica a la labor parlamentaria. Precisa que en el caso de los Parlamentarios se demanda vocación de servicio a la sociedad, la capacidad de interpretar el interés general y un comportamiento ético intachable. Agrega que para muchas personas estos tres elementos parecieran reñidos con el dinero como si tratase de una plutocracia pero la remuneración de los Parlamentarios no puede estar muy por sobre los costos de oportunidad.

Se refiere a lo justo y precisa que la justicia tiene que ver con el contexto y destaca que la percepción de justicia de la remuneración, afecta también la legitimidad. Sostiene que la remuneración de los representantes del pueblo no puede ser muy diferente de la renta del pueblo que representa, de lo contrario se pierde contacto con la realidad de los representados, sin embargo, una remuneración muy baja disuadiría de asumir la labor parlamentaria a aquellas personas sobresalientes pero que no son miembros de la élite.

Sugiere fijar la dieta parlamentaria en un múltiplo de la renta mediana, teniendo presente no afectar la percepción de justicia de la ciudadanía y, por lo tanto, de legitimidad. Indica que podría ser interesante conocer los puntos de corte de los distintos percentiles de las mayores rentas, para fijar límites razonables a las remuneraciones. Explica luego, su desacuerdo con fijar la renta como un múltiplo del sueldo mínimo ya que éste es aprobado por el Congreso.

Sugiere que en las recomendaciones que efectúe el Consejo de Alta Dirección Pública se incluya un diagnóstico inicial, que contenga las rentas promedio de los países desarrollados y relacionar esto con el PIB per cápita, con los ingresos de los distintos percentiles y la confianza que en esos países se tiene en sus Congresos.

Asimismo señala que, si bien la reforma constitucional equipara la remuneración de Ministros y Parlamentarios, el Consejo debiera hacer presente los errores de la legislación en tal sentido, considerando que las remuneraciones de Congresistas y Ministros no pueden ser iguales, porque no hay razón para ello, ya que sus mandatos emanan de fuentes distintas. Agrega que ni siquiera debiera ser equivalentes entre Diputados y Senadores, porque tienen distinta representación. Señala que se podría sugerir la dictación de una ley que resuelva el punto.

Indica que el Consejo podría considerar que la dieta parlamentaria pudiera recoger, por ejemplo, sanciones a prácticas clientelistas, permitiendo que una vez comprobadas tales prácticas pudiera recibir una amonestación y ser castigado en sus remuneraciones o, también, condicionar el que Parlamentarios efectivamente perciban lo mismo que los Ministros, a su asistencia a sesiones de sala y comisiones y a las votaciones.

Concluye destacando la urgencia de modernizar y legitimar el Congreso y reiterando la importancia de que la decisión del Consejo de Alta Dirección Pública sea legítima, eficiente y justa, se sustente en evidencia internacional y vaya acompañada de la construcción de un relato también legítimo.

Al concluir las exposiciones, el Consejo efectúa diversas consultas a los expositores, quienes las responden, dando lugar a un intercambio que aportan perspectivas a la labor que le ha sido encomendada por la Constitución Política al Consejo de Alta Dirección Pública.

El señor Presidente, a nombre del Consejo, agradece a los invitados por sus aportes.

Las exposiciones de los invitados y el posterior intercambio con el Consejo se encuentran disponibles en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

4.- Aspectos Jurídicos.- Asiste, especialmente invitado, el Jefe de la División Jurídica y de Asuntos Institucionales de la Dirección Nacional del Servicio Civil, señor Francisco Silva, quien da cuenta al Consejo respecto a los aspectos jurídicos que fueron consultados por este cuerpo colegiado, en relación con el cumplimiento del mandato constitucional para reducir transitoriamente las dietas y remuneraciones de altas autoridades.

En ese marco, el señor Silva se refiere al sentido y alcance de diversos conceptos e instituciones, respecto de las cuales, además, se le solicitó precisa aspectos que suscitaron dudas e inquietudes del Consejo, tales como contenido del mandato constitucional; su impacto en el Sistema de Alta Dirección Pública; el concepto de última remuneración percibida y las normas jurídicas relacionadas con remuneraciones de autoridades consideradas en la Reforma Constitucional, entre otros.

El Consejo hace presentes sus inquietudes sobre la materia, las que son recogidas por el señor Silva, a fin de incorporarlas en el plan de trabajo en materia jurídica.

A las 13:20 horas, se levanta la sesión.

XI. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.402 (09 JUNIO).

1.- Asistencia.- A nueve días del mes de junio de 2020, tiene lugar la milésima cuadringentésima segunda sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sra. Angélica Fuenzalida Ramírez, Subdirectora de ADP (S)
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

3.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asisten, especialmente invitados, representantes de organismos internacionales, señora Marcela Ríos y el señor Mariano Lafuente.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia de los invitados a quienes da la bienvenida.

La Secretaria Técnica presenta a los expositores y señala que la señora Marcela Ríos es Bachiller en Sociología y en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de York en Canadá, Master en Ciencias Sociales de FLACSO México y cuenta con los grados de Doctor y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Wisconsin, Madison. Actualmente es la Representante Asistente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile.

Previamente, fue coordinadora del Área de Gobernabilidad. Ha coordinado los informes de Auditoría a la democracia durante los últimos 10 años, y la línea de estudios comparados sobre democracia y políticas públicas. Además, ha dirigido proyectos de apoyo técnico al Congreso, Ministerio Público, Consejo de Transparencia, y otras instituciones públicas en materia de transparencia, probidad y participación ciudadana.

Ha integrado las comisiones asesoras presidenciales Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, donde coordinó la subcomisión sobre dinero y política en 2015, Reforma al Sistema de pensiones entre 2014 y 2015, y al sistema electoral binominal en 2007. Ha sido docente en las Universidades de Chile, de Santiago y Diego Portales.

Don Mariano Lafuente es Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, cuenta con una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland y es Especialista Líder en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Ha liderado y participado en proyectos y estudios en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, tanto a nivel nacional como subnacional, incluyendo megaciudades y ciudades emergentes.

Se especializa en temas de gestión de personas en el sector público, reformas de centro de gobierno, y gestión por resultados. Anteriormente se desempeñó como Especialista en Gestión Pública para la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

La señora Ríos agradece la invitación y comienza su presentación señalando que, más allá de las consideraciones técnicas que tome en cuenta el Consejo de Alta Dirección Pública para adoptar su decisión, esta es política. Señala que no existe un parámetro comparado, como en otras materias, que permita conocer cuál es la forma correcta de tomar la decisión o cuál es el rango adecuado y, por lo tanto, los antecedentes tienen que ser muy robustos para fundar su determinación.

Aportando antecedentes de contexto, expone que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, efectúa el diagnóstico y seguimiento al estado del sistema democrático, porque es materia de su preocupación central. Agrega, que se ha mencionado en presentaciones anteriores al Consejo que, quizás, uno de los problemas que está detrás de la decisión de esta reforma, es la falta de confianza en el Congreso Nacional. Señala que, de acuerdo a diversas encuestas, tales como la Encuesta Bicentenario de la Universidad Católica, la del Centro de Estudios Públicos o el Latinobarómetro, la confianza en el Congreso ha disminuido, tal como ocurre en otros países del mundo.

Destaca que América Latina es la región del mundo donde existe la menor confianza en el Congreso y Chile es de los países que menos confía. Agrega que en los últimos 20 años la confianza ha tenido una baja significativa en Chile, solamente similar a Perú, por lo que es un tema de preocupación relevante y del cual hay que hacerse cargo. Expone que la opinión de los ciudadanos evidencia problemas de funcionamiento del sistema democrático que deben ser atendidas.

Señala que en la publicación el PNUD “10 años de auditoría de la democracia” se da cuenta que la percepción de confianza de la ciudadanía está asociada con la percepción de corrupción. Es decir, cuando las personas creen que hay mucha corrupción en una institución tienden a tener poca confianza en ella y viceversa, y el Congreso no se escapa de esa tendencia.

Indica que en 2015 el PNUD realizó un estudio de dietas parlamentarias a solicitud del Grupo Bicameral de Ética y Transparencia y añade que los Parlamentarios tendían a compartir la opinión de que la idea de que sus dietas eran altas era una percepción equivocada, inspirada en la mala opinión que la ciudadanía tenía de la política.

Explica que realizar el estudio no fue fácil porque, entre otros varios motivos, no todos los congresos reportan información acerca de las dietas y porque la forma en que se paga las remuneraciones es muy diversa entre distintos países. Sin embargo, con la información obtenida de 26 países, se pudo constatar que las remuneraciones de los Parlamentarios chilenos eran altas, al igual que lo indicado en otras investigaciones, tales como el de CLAPES-UC (2018) y el informe de la Biblioteca del Congreso Nacional (2018) donde se comparaba con datos de los países de la OCDE. Por lo tanto, considerando estas tres investigaciones y las distintas metodologías ocupadas, se puede observar que las rentas de los Parlamentarios en Chile están fuera de rango, tanto en comparación con América Latina, con los países de la OCDE y con el resto del mundo. Señala, a modo de ejemplo, que en el informe elaborado por el PNUD, se observa que en 2012 la renta promedio mundial de un parlamentario era de 5.167 dólares, mientras que en Chile era de 24.599 dólares. Explica que es importante que el Consejo de cuenta claramente de los datos duros, que no se cuestione la evidencia empírica, independientemente del análisis que se realice o de la interpretación de los datos.

Indica que considera necesario referirse brevemente al Informe “Desiguales del PNUD” para entender la molestia que hay en Chile respecto a la desigualdad. Explica que la desigualdad no

solo tiene que ver con el Índice de Gini y los ingresos por hogares, sino que también con muchas otras dimensiones, una de las cuales tiene que ver con una élite demasiado homogénea y poco diversa, que es la que ocupa los cargos políticos y de representación. Es así, por ejemplo, que el 34,8% de los Ministros estudió en un colegio y una carrera de elite, mientras que en el caso de los Diputados alcanza al 13,9%

Explica que si bien tienen claridad que el mandato constitucional considera igualdad en la renta de Ministros y Parlamentarios, es importante tener presente que es una decisión poco frecuente a nivel internacional, ya que los roles y funciones que cumplen son distintos. Por ejemplo, en el Reino Unido cuando un parlamentario asume como Ministro recibe una renta adicional porque se asume que realiza una tarea distinta. Asimismo, señala, no tiene lógica que ambas remuneraciones sean idénticas porque, primero, en una democracia son los partidos políticos quienes tienen la responsabilidad de seleccionar personas para ser candidatos a cargos de elección popular y de dirección política del Estado, mientras que los cargos de mayor rango pueden ser seleccionados por concursos públicos, redes o por Alta Dirección Pública. Además, precisa -respecto a las calificaciones de quienes ejercen cargos políticos-, que no se puede trasladar a éstos los criterios de experiencia técnica y especialización -propios de los cargos de alta dirección- porque su función es ser un representante del pueblo y deben contar con apoyo popular a partir del conocimiento de sus comunidades, de sus habilidades comunicacionales o por tener habilidades blandas. Subraya que tampoco son similares los costos de oportunidad, ya que para los cargos de alta dirección los puntos de comparación están en el mercado y en las condiciones laborales. Agrega que en los cargos políticos y en la democracia, los incentivos no pueden estar en las remuneraciones. Finalmente, señala que las lógicas de salida también son distintas, puesto que los Parlamentarios tienden a ser políticos profesionales, con carreras políticas que les permiten ocupar distintos cargos de confianza - como embajadores o Ministros, entre otros-, los que es muy distinto a un alto directivo que circula entre el Estado y el sector privado.

Explica luego que la variedad y complejidad de los métodos utilizados para determinar remuneraciones de los Parlamentarios en los distintos países, impiden presentar criterios o reglas generales. Indica que en algunos países, como en Francia, el salario parlamentario básico es equivalente al promedio de los salarios más altos y más bajos de los funcionarios superiores cuyo rango los coloca más allá de la escala salarial general. En otros países, que son los menos, las remuneraciones están vinculadas al índice de precios o los rangos de salario, como en algunos países de Europa del este. En Canadá, por ejemplo, la ley del Parlamento prevé un ajuste el 1 de enero de cada año, calculado sobre la base de las siguientes cifras: el índice compuesto de actividad económica, menos un 1%, o el índice de precios al consumidor, también menos un 1%.

Señala luego que hay países en que mecanismos externos son los encargados de determinar las rentas como ocurre, por ejemplo, en Australia, Singapur y Nueva Zelanda. Agrega que en Australia, existe la Oficina Ejecutiva Principal que define los salarios de una parte importante del sector público, incluidos los Parlamentarios, considerando, entre otros factores, indicadores económicos e índices de precios salariales. Comenta que en Singapur en 2011, hubo un proceso de revisión de las rentas de los Parlamentarios que concluyó en la reducción de un tercio de éstas y se llegó al concepto del "Salario limpio" para separar la dieta de las asignaciones parlamentarias, que se reajustan cada 5 años. En el caso de Nueva Zelanda la Ley sobre Miembros del Parlamento -del año 2013- creó un órgano especializado para fijar las rentas de autoridades del Estado.

Señala que luego del informe del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, también conocida como Comisión Engel, el Congreso tomó la decisión de poner en discusión una nueva ley orgánica, con el propósito fortalecer su sistema interno de control, probidad y transparencia. Sin embargo, el proyecto de ley no ha avanzado. Explica que un aspecto complejo del mandato constitucional del Consejo, es que saca a las dietas parlamentarias de un análisis más sistémico con las asignaciones y también del sistema de monitoreo y control. Agrega que los sistemas de monitoreo y control son débiles en el Poder Legislativo en comparación a lo que ocurre en el Poder Ejecutivo. Explica que el Legislativo se autorregula, autoinvestiga y autocontrola por lo que en la práctica hay un sistema de control muchísimo más bajo, con pocas sanciones por el mal uso, por ejemplo, de las asignaciones, a diferencia de lo que ocurre en el Ejecutivo, donde existe la Contraloría General de la República. Agrega que en el Congreso están las Comisiones de Ética las que finalmente, no son tan independientes puesto que son integrada por pares.

Destaca que los Parlamentarios tienen acceso a una gran cantidad de recursos que los hacen estar entre el 1% más rico de la población, a lo que se suma que, en general, tienen amplias carreras que les permiten acumular una gran cantidad de capital; además, tienen acceso más directo a donaciones y a financiamiento del sector privado, lo que genera también un desequilibrio en la competencia electoral, puesto que es muy difícil para una persona no incumbente competir contra quien lo es. Por lo tanto, señala, los salarios también tienen un efecto distorsionador en el funcionamiento del sistema democrático de representación.

Recomienda que la propuesta de salario no sea de uno tan bajo como para disuadir a los candidatos adecuados ni tan alto como para hacer del mismo su atracción principal. Indica que la remuneración de los Parlamentarios debiera estar más cerca de la media de los países de la OCDE.

Don Mariano Lafuente agradece la invitación y destaca el prestigio del Sistema de Alta Dirección Pública en los países de la región.

Hace presente que el Banco Interamericano de Desarrollo no ha trabajado, en más de 17 años, en el análisis de las remuneraciones de altas autoridades pero que, sin embargo, si han trabajado en la remuneración de directivos y otros servidores públicos, como un factor clave para la atracción y retención del mejor talento para el Estado. Por lo tanto, señala, esta presentación puede ser relevante como referencia de otros actores que sirven en el Estado y para los que sí tienen algunos *benchmarks* que compartir.

Señala que la desconfianza no solo afecta a Chile sino que a muchos países en el mundo y no solamente está circunscrito al Poder Legislativo sino que se extiende a los demás poderes del Estado. Agrega que cerca del 70% de las personas, en la encuesta Latinobarómetro 2019, señaló tener poca o ninguna confianza en el Gobierno, el Poder Judicial y el Congreso, y que los motivos son la percepción que las instituciones son incapaces de prestar servicios efectivos y eficientes; que dan trato desigual a los ciudadanos privilegiando a grupos de interés poderosos; que actúan con poca transparencia facilitando corrupción; y que hacen un uso ineficiente de los recursos recaudados a través de impuestos.

Expone que, dado este contexto, la pregunta es cómo se revierte la crisis de confianza desde una perspectiva de gestión del empleo público. En primer lugar, explica, asegurando el mérito en la selección de directivos y servidores públicos y en la gestión de toda la Administración del Estado en general. Indica que hay bastante evidencia, que este primer punto es un pilar fundamental para contribuir a un mejor desempeño del Estado, que además lleva a mayor

crecimiento económico, menor corrupción y reducción de la pobreza. Asimismo, da igual trato a todos los ciudadanos que quieren ingresar a la Administración e igual trato a los servidores públicos mediante la concursabilidad para los ascensos en la carrera funcionaria y además, contribuye a una mayor transparencia de la gestión pública.

Señala que, en segundo lugar, se deben asegurar remuneraciones competitivas, equitativas, percibidas como justas y en un sistema transparente. Agrega que las remuneraciones son un factor importante, aunque no suficiente, para la atracción y retención del mejor talento porque existen factores intrínsecos fuertes, como es la vocación de servicio público, que muchas veces pueden compensar la existencia de una brecha salarial. Asimismo, las remuneraciones permiten la retención de personas con buen desempeño -especialmente del nivel directivo- que es uno de los determinantes clave en el desempeño de las instituciones públicas. Indica que las instituciones que tienen buenos liderazgos continuos en el tiempo son las que realmente transforman la entrega de servicios públicos, como han sido en Chile el Servicio de Impuestos Internos, el Instituto Nacional de Propiedad Industrial o la Tesorería General de la República. Indica que los principios básicos de un buen sistema de remuneraciones público incluyen: competitividad externa; equidad horizontal, es decir, igual remuneración por igual trabajo y nivel de responsabilidad; equidad vertical, que es que el subordinado no gana más que supervisor; y transparencia.

En relación a la competitividad externa de la remuneración de directivos en Chile, explica que, en un estudio realizado por el Servicio Civil en el año 2012, se concluía que las rentas de los Altos Directivos Públicos de primer nivel jerárquico estaban, en promedio, un 55% por debajo del mercado; en el caso de los segundos niveles jerárquicos, un 17% por debajo del mercado; y que los directivos de tercer nivel jerárquico, tenían rentas de un nivel similar al mercado. Agrega que esta situación está bastante alineada con las prácticas de otros países de la OCDE, como Canadá o Nueva Zelandia, que son países que tratan de asegurar sueldos competitivos en el inicio de la carrera directiva y que no buscan cerrar la brecha salarial en los niveles más altos, porque se espera que otros factores intrínsecos como los ya señalados, compensen esta situación. Indica luego, que en un estudio comparado realizado por el BID el año 2017, en que se analizó las remuneraciones del segmento “Directivos Públicos” en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú en los sectores de hacienda, obras públicas, educación y salud, utilizando la metodología de Hay Group, se pudo observar que Chile remuneraba mejor que los demás países, pero cercano al promedio cuando se normalizaba por el PIB per cápita. Además, Chile presentaba una brecha promedio de 33% entre los directivos públicos en comparación con los del sector privado. Por lo tanto, al comparar los estudios del año 2012 y del 2017, se podía observar que, aun cuando se hubiesen realizado con distintas metodologías, la brecha del segundo y tercer nivel jerárquico respecto al sector privado había aumentado, lo que incrementa la dificultad de atraer y retener a los mejores profesionales en esos niveles.

Respecto al sistema de remuneraciones del resto de los servidores públicos de Chile, señala que existe evidencia anecdótica -por la dificultad de comparar- que hay una prima salarial pública para los servidores públicos que están en los estamentos más bajos -no calificados, administrativos y técnicos-, y más cercano al mercado para profesionales. Agrega que es importante tener presente que la Escala Única de Sueldos y el sistema de clasificación fue creado en 1974 y que está disociado del trabajo realmente realizado, por lo que es difícil determinar si los salarios son competitivos o no. A ello se suma que el sistema salarial es altamente complejo y difícil de administrar y analizar, además de poco transparente. Explica que el salario base representa entre el 15% y el 20% del total, y el resto corresponde a varias remuneraciones complementarias, tanto institucionales como personales, lo que conlleva a la

existencia de inequidades. Por lo tanto, se hace difícil analizar también otros datos como compresión salarial por no tener un sistema de información centralizado.

Señala, a modo de conclusión, que Chile ha avanzado muchísimo en promover el mérito en el Sistema de Alta Dirección Pública y en el empleo público en general. Además, que las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos y del tercer nivel jerárquico son razonables en cuanto al PIB per cápita en comparación con otros países de América Latina -y miembros de OCDE- pero que están por debajo del mercado por lo que, potenciales reducciones en esos segmentos, podrían llevar a una menor atracción y retención de personal idóneo, asumiendo que la motivación por prestigio o vocación de servicio no compensa esa mayor brecha. Por lo tanto, la potencial baja en la calidad o mayor rotación del personal directivo podría llevar a un peor desempeño institucional del Estado y derivar en una menor confianza de la ciudadanía.

Hace presente que, si la disociación de salarios de Parlamentarios y Ministros no es posible, se podría considerar la opción que las remuneraciones de directivos públicos sean mayores que la del Ministro del sector, en casos debidamente justificados, como ocurre en Holanda, donde hay un tope del 30%.

Finalmente, indica que es muy importante tener presente que está pendiente hacer una revisión en mayor profundidad del sistema de remuneraciones del sector público chileno en general, para poder hacer un mejor análisis de la situación de los salarios en el sector público y tomar mejores decisiones para un mejor desempeño.

Al concluir las exposiciones, el Consejo les efectúa diversas consultas, las que son respondidas, dando lugar a un intercambio que aportan perspectivas a la labor encomendada por la Constitución Política al Consejo de Alta Dirección Pública.

El señor Presidente, a nombre del Consejo de Alta Dirección Pública, agradece a los representantes de organismos internacionales por su aporte.

La integridad de las exposiciones de los invitados y el posterior intercambio con el Consejo se encuentran disponibles en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

4.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- El Consejo recibe los avances del análisis de antecedentes comparados, encomendado a la consultora señora Magdalena Rojas, quien lo presenta y recoge las consultas y observaciones de este cuerpo colegiado, el que se señala plazo hasta este jueves, 11 de junio, para efectuar comentarios al trabajo entregado en el día de hoy.

A las 13:20 horas, se levanta la sesión.

XII. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.404 (16 JUNIO 2020).

1.- Asistencia.- A dieciséis días del mes de junio de 2020, tiene lugar la milésima cuadringentésima cuarta sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 8:30 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.

- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sra. Angélica Fuenzalida Ramírez, Subdirectora de ADP (S)
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.3.5).- Reducción transitoria de remuneraciones y dietas de Parlamentarios y altas autoridades: invitados a la próxima sesión.- Informa que el próximo jueves 18 de junio se realizará la sesión número 9 y participarán de la misma los señores Salvador Valdés y Lucas Sierra, quienes expondrán a partir de las 9:00 horas.

2.3.6).- Aportes de ciudadanos a discusión de reducción transitoria de remuneraciones y dietas de Parlamentarios y altas autoridades.- Hace presente que hasta ayer lunes 15 de junio se han recibido las opiniones de cuatro personas en el marco del proceso destinado a efectuar la reducción transitoria de remuneraciones y dietas de Parlamentarios y altas autoridades, los que se encuentran en las carpetas.

Señala que entre las opiniones enviadas se hace presente la necesidad de hacer una rebaja de la dieta parlamentaria. Asimismo, una persona solicita desestimar una disminución de las remuneraciones de los altos directivos de la administración central del Estado, mientras que otra se manifiesta contraria a que existan remuneraciones variables para los Parlamentarios y realiza una propuesta para la reducción de sus remuneraciones.

5.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asisten, especialmente invitados, el Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, señor José Pérez Debelli y el experto en gestión pública, señor Enrique Paris Horwitz.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia de los invitados a quienes da la bienvenida.

La Secretaria Técnica presenta a los expositores y señala que el señor José Pérez es el Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF. Que en 1990 ingresó, por concurso público, a la Dirección General de Aeronáutica Civil, en la cual se desempeñó como Administrador de Personal e inició su carrera como dirigente sindical. Ha sido dirigente histórico y Presidente de la Asociación de Funcionarios de la DGAC y ha tenido una destacada trayectoria en la ANEF como Vicepresidente de Jóvenes, de Organización sindical, de Regiones, Secretario General, y hoy Presidente Nacional. Además, es profesor de Educación Técnica de la Universidad Tecnológica Metropolitana.

Señala que don Enrique Paris Horwitz, es Ingeniero Comercial y Magíster en Ciencias Políticas con Mención en Instituciones y Procesos Políticos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Santo Tomás y Profesional Experto del Consejo de Alta Dirección Pública. Previamente se desempeñó como Jefe de Asesores del Ministro de Hacienda, durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, liderando la aprobación de la ley que fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública y de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Previamente fue Subdirector de Racionalización y Función Pública de DIPRES, Secretario Ejecutivo del Comité de Ministros para la Modernización del Estado y jefe de gabinete del Presidente Ricardo Lagos. Además, es consultor internacional y posee una extensa carrera académica.

El señor Pérez agradece la invitación y señala que desde la ANEF asumieron la necesidad de ir monitoreando la rebaja de dietas y remuneraciones como una responsabilidad sindical así como político y social, no partidaria, sino en tanto ciudadanos y funcionarios públicos. Agrega que mientras se tramitaba el proyecto de reforma constitucional asistieron al Congreso y, junto a algunas asociaciones de funcionarios, entregaron las primeras alertas respecto a que no se debían afectar con la reforma las remuneraciones de los funcionarios de carrera más allá de la condición contractual, generando un referente sindical con este propósito. Indica que, además, hicieron presente la necesidad de evitar distorsiones en la escala de remuneraciones del sector público y reiteraron la importancia de atraer y retener talento hacia la función pública, a la par que personas que compartan los principios de probidad, objetividad y equidad.

Destaca la enorme responsabilidad que fuere encomendada al Consejo de Alta Dirección Pública a través del mandato constitucional y manifiesta su inquietud por el hecho que un debate que es político se resuelva trasladando la responsabilidad a una institución técnica.

Da cuenta que en las Comisiones legislativas en las que participó la ANEF durante el debate de la reforma, se hizo presente la existencia de mecanismos de control parlamentario que desarrollan tanto el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias como el Comité de Auditoría Parlamentaria y lo ajena que dicha tarea es para el Consejo de Alta Dirección Pública y para el Servicio Civil cuyas funciones son eminentemente técnicas en el ámbito de la gestión de personas.

Expone que existe una aprehensión respecto de los cargos de exclusiva confianza, es decir de aquellos cuya designación obedece sólo a confianza política y precisa que no ocurre lo mismo respecto a los equipos de asesores contratados a honorarios, pues se entiende la necesidad de las autoridades democráticamente electas de contar con ellos. Precisa que, sin embargo, su designación debe limitarse al cumplimiento de funciones que no trasciendan lo político y que, por ejemplo, no sean contratados para ejecutar funciones en las cuales se requiere conocer el rol del Estado y compartir los principios ya señalados de probidad, objetividad y equidad. Agrega que, además, la determinación de su estructura salarial es discrecional, lo que genera inequidad al interior de las instituciones en las que se desempeñan y, adicionalmente, se genera una sobrecarga estatal, tanto desde el punto de vista de las personas como de las instituciones, porque quienes tienen la experiencia y conocen el Estado, son los funcionarios que ya se están desempeñando en el servicio público y agrega que son ellos quienes están mejor capacitados para hacer el aporte técnico y profesional que se requiera para apoyar las políticas públicas que defina el respectivo programa de gobierno. Puntualiza que los asesores a honorarios deben estar acotados al mínimo, porque el resto de la experiencia necesaria radica en los funcionarios públicos.

Explica luego, que hay que tener presente también que hay personas contratadas a honorarios en la administración central del Estado y en los municipios que, en condiciones laborales precarias, cumplen las mismas labores que los funcionarios de planta y a contrata, subordinados administrativamente, sujetos al cumplimiento de horarios y con remuneraciones que no se condicen con sus responsabilidades.

Indica que el mandato del Consejo abre una posibilidad de contribuir a ordenar las estructuras y agrega que la ANEF ha tenido un proceso permanente de negociaciones sectoriales con los gobiernos, en las que se ha propuesto potenciar el desarrollo de carrera y la estructuración de una función pública estratégica que fortalezca las capacidades estatales para regular y fiscalizar adecuadamente. Finalmente destaca que la ANEF siempre ha hecho presente la importancia de incorporar crecientes grados de calidad en la gestión pública y que siempre ha

estado disponibles para apoyar en la concreción de ese propósito. Destaca que, sin embargo, hace falta fortalecer un diálogo permanente que permita alcanzar acuerdos estructurales sobre la forma cómo el Estado y sus funcionarios avanzan, en conjunto, hacia un mayor desarrollo.

Don Enrique Paris agradece la invitación e inicia su exposición señalando que, a su juicio, la tarea de reducir las remuneraciones de altas autoridades nunca debió ser entregada al Consejo de Alta Dirección Pública, pues toda vez que el debate legislativo giraba en torno a la definición de cuál era el nivel que debían alcanzar las dietas parlamentarias, su ajuste debió ser una decisión del propio Congreso, más aún si la reducción será de carácter transitorio, hasta que se constituya la Comisión que prescribe el nuevo artículo 38 bis de la Constitución y entre en vigencia la ley orgánica constitucional que la regirá.

Destaca que se efectuaron objeciones a que fuere el propio Parlamento el que adoptara esta decisión, ante lo que cabe objetar que es el mismo Congreso el que decide anualmente sobre el reajuste de remuneraciones del sector público, por medio del cual también se incrementa sus dietas y que, de modo aún más directo, en 2003 los mismos Parlamentarios concurren a la aprobación de la ley que creó la Asignación de Dirección Superior, que incrementó significativamente las remuneraciones de los Ministros de Estado y, por lo tanto, las suyas propias.

Expone que, dadas las características del sistema de remuneraciones del sector público, la misión encomendada al Consejo de Alta Dirección Pública ofrece la oportunidad de advertir los efectos de introducir cambios, sobre todo rebajas, en las remuneraciones de las máximas autoridades de gobierno y sobre su efecto en las de los Altos Directivos Públicos. Al efecto, señala que el principio de subordinación en la Administración del Estado se ha traducido, históricamente, en un modelo de asignación de remuneraciones de carácter jerárquico, lo cual suele funcionar, más o menos bien, al interior de cada servicio público, pero que se ha visto progresivamente distorsionando por tendencias opuestas. Por una parte, la tendencia a la profesionalización de la Administración del Estado, a través de compensaciones más atractivas para que profesionales altamente calificados ejerzan altos cargos directivos -correspondientes a primeros y segundos niveles jerárquicos- y, por la otra, presiones cada vez más frecuentes por reducir o congelar los salarios de las autoridades de gobierno que cumplen la función de dirigir el funcionamiento de la Administración del Estado, las que se han traducido en que, en los últimos 10 años, al menos en tres ocasiones estas autoridades no hayan recibido el reajuste del sector público, lo que incide en que las escalas salariales tiendan a compactarse -lo que no es enteramente negativo-, ensanchando la cúspide de las escalas salariales y equiparándose las remuneraciones asociadas a los grados superiores al restringir el aumento de las remuneraciones de los jefes superiores, que están limitadas por la del superior jerárquico, que es el Subsecretario del ramo. Precisa que hoy ya es posible advertir ese efecto en la Escala Única de Sueldos, en la cual el sueldo base de ciertos grados es mayor al que corresponden al grado superior.

Expone que la dieta es la compensación asociada a la dignidad del cargo parlamentario y que permite cumplir con las labores parlamentarias esenciales. Agrega que la evidencia comparada y la experiencia chilena muestran que los países aplican distintas reglas o mecanismos para determinar la dieta parlamentaria: un monto fijado por ley; un monto determinado por el propio Congreso; un monto fijado por entidades o comisiones, permanentes o ad-hoc, con expertise en la materia; o bien un monto asimilado a la remuneración de un cargo público específico, por lo general jueces y Ministros de Estado; o bien, en algunos casos una combinación de estas reglas. En síntesis, señala, no hay una sola manera de determinación de la dieta y la que se aplica es fruto de la deliberación política de cada país.

Señala que, en el caso de Chile, recién en la Constitución de 1925 se estableció la dieta parlamentaria, que transitoriamente se fijó en \$2.000 hasta que una ley la regulara de manera permanente. Agrega que debieron transcurrir más de 15 años antes que se dictara la primera ley permanente. Señala que en 1965, durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, se intentó innovar, proponiendo que la dieta fuera equivalente a la remuneración de un Ministro de Corte Suprema pero ese cambio no prosperó. Precisa que desde 1990 la dieta parlamentaria corresponde a la remuneración de un Ministro de Estado.

Hace presente que, dado que en Chile la dieta parlamentaria está amarrada a la remuneración de Ministro de Estado, es importante poner atención en cómo esta última remuneración ha evolucionado. En primer término, destaca que dicha remuneración -que corresponde a los grados superiores de la Escala Única de Sueldos- está sujeta al reajuste anual de remuneraciones del sector público y agrega que, además, en los últimos 25 años ha tenido dos incrementos adicionales derivados de nuevas asignaciones: el componente fijo de la asignación de modernización, que asciende a 3% y la Asignación de Dirección Superior que significó un aumento considerable pues corresponde al 135% de todas las demás remuneraciones de carácter permanente.

Señala que, en marzo de 1990, la dieta parlamentaria ascendía a \$536.000; que en 2002 su valor nominal llegaba a \$1.934.921, que corresponde a \$ 3.428.862 de hoy y que en 2003, producto de la aplicación de la creación de la Asignación de Dirección Superior, subió a \$4.695.232, con un incremento de 143% en su valor.

Destaca que al comparar la dieta con el salario mínimo se observa que en 1990 la dieta representaba 20,6 salarios mínimos; en 2002 17,4 salarios mínimos; en 2003 saltó a 40,6; y actualmente corresponde a 20,9.

Señala que todas las comparaciones internacionales sitúan a la dieta de los Parlamentarios chilenos entre las más elevadas del mundo. En el estudio que realizó el Ministerio de Hacienda en 2016 se concluyó que Chile, entre los países de la OCDE, tenía el salario anual de Parlamentarios más alto de ese organismo. A nivel de América Latina los resultados son similares: Chile lidera la dieta bruta de los Parlamentarios, según el estudio de CLAPES UC de 2018. Agrega que los datos evidencian que en nuestro país los Parlamentarios ganaban 11,8 veces el PIB per cápita equivalente, ocupando nuevamente el primer lugar de la OCDE, seguido por Turquía, con 6,3; México con 5,6, e Italia con 5,1. En el caso de la relación entre dieta parlamentaria e ingreso mínimo, Chile ocupó el segundo lugar, dado que los Parlamentarios perciben 40,3 veces el salario mínimo, sólo superado por México, donde esta diferencia es de 55,8 veces. Agrega que el estudio que realizó el PNUD para el Senado en 2016, sobre la dedicación exclusiva de la función parlamentaria, Chile también ocupó el primer lugar, con la mayor dieta entre 27 países y, finalmente, el estudio comparado más reciente, que es el realizado por la Biblioteca del Congreso en 2019, Chile sigue ocupando el primer lugar, seguido de Italia y Estados Unidos.

En relación al incremento que experimentó la dieta parlamentaria con la creación de la Asignación de Dirección Superior explica que, en el documento enviado al Consejo, se actualizaron los valores a pesos del año 2020, lo que muestra que entre 2002 y 2020 la dieta se incrementó un 173% en términos reales.

Enseguida efectúa algunas propuestas. La primera, es partir por establecer un rango. Señala que los cuestionamientos al monto de la dieta parlamentaria se intensificaron en los últimos 15

años, por el efecto del aumento de la remuneración de los Ministros a causa de la Asignación de Dirección Superior, por el uso indebido de asignaciones parlamentarias y su tendencia al alza en el mismo período. Actualmente, agrega, las asignaciones de Diputados y Senadores superan los \$13 y los \$24 millones mensuales, respectivamente, es decir, 1,4 veces y 2,6 veces la dieta. Por tanto, sugiere como aproximación posible para reducir la dieta parlamentaria, el definir un rango cuyo techo sea el monto actual de la dieta, que asciende a \$9.349.851, y un piso equivalente al valor actualizado de la dieta de 2002 que ascendería a \$3.428.862. Estos montos tienen naturalmente como corolario la remuneración de un Ministro de Estado.

La segunda propuesta, señala, es no perder de vista la comparación internacional. Explica que, a su juicio, el referente internacional relevante para analizar esta materia es la OCDE y sugiere que las estimaciones se orienten a situarse dentro del rango de salarios Parlamentarios del resto de los países de la organización.

Como tercera propuesta señala la impositividad de las dietas parlamentarias y sostiene que las dietas de los Parlamentarios deberían estar sometidas a las mismas reglas de un trabajador común o las que ya se aplican a trabajadores independientes, es decir, hacer obligatoria la cotización de salud y previsional para todas aquellas rentas que provienen del trabajo. Agrega que la impositividad de la dieta encuentra justificación también en su equivalencia con la remuneración bruta de los Ministros, la que es imponible. Es pertinente, agrega, hacer ver que el tratamiento tributario especial de las rentas provenientes de la función pública de altas autoridades políticas importa en la práctica una tasa efectiva de impuestos de 5,3% mayor a rentas del trabajo equivalente.

Señala que su cuarta propuesta se relaciona con el impacto de la reducción de la dieta parlamentaria en las remuneraciones de otras autoridades. Explica que actualmente las remuneraciones de los Ministros de Estado y Subsecretarios están vinculadas directamente con las remuneraciones de otras autoridades como los Ministros del Tribunal Constitucional o el Presidente del Consejo para la Transparencia. Agrega que, asimismo, en el caso de los directivos públicos, sean o no seleccionados por Alta Dirección Pública, el total de sus remuneraciones no pueden superar a las del Subsecretario del ramo respectivo. Por lo tanto, en el caso de los Altos Directivos Públicos es relevante hacer notar que zanjar si son o no funcionarios de exclusiva confianza del jefe de Estado no los exime de ver reducida su remuneración, dada la relación de ésta con la de los Subsecretarios. Agrega que, si se acepta como definición de exclusiva confianza, aquella según la cual son los cargos de libre nombramiento y remoción por parte del jefe de Estado, se podría interpretar que los hasta 12 Altos Directivos Públicos que pueden ser nombrados directamente por el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 36 bis de la ley N°19.882, son de exclusiva confianza, al igual que el Director del Servicio Civil, el Director Administrativo de la Presidencia de la República o el Director de Presupuestos. Siendo así, este Consejo tendría que reducirles a todos ellos la remuneración.

Señala que, en consecuencia, esta reforma Constitucional producirá inevitablemente efectos indeseados en el funcionamiento de distintos órganos y en particular en los servicios públicos, en lo que se refiere a la disminución de las remuneraciones de sus directivos superiores. Manifiesta comprender la preocupación del Consejo por el efecto que esto traería para el Servicio Civil y muy en particular para la Alta Dirección Pública. Sin embargo, explica que considera inconveniente esquivar el mandato constitucional limitando la reducción de las remuneraciones de las altas autoridades, a fin de evitar cambios significativos sobre la renta de otros cargos, si la evidencia que tengan a la vista indica algo distinto. Es más, señala, sin una

solución más estructural o de horizonte más largo, los problemas que se quieren evitar seguirán ocurriendo, como ha sido con la exclusión recurrente de las autoridades del reajuste del sector público.

Destaca que, tal como ya lo mencionó, el mandato constitucional al Consejo brinda una oportunidad para tomar decisiones y formular recomendaciones que promuevan modificaciones legales que despejen algunas de las tensiones del sistema de remuneraciones del sector público. En ese marco, sugiere eliminar de facto los componentes vigentes de la remuneración del Presidente de la República, Ministros de Estado -compuesta de 9 asignaciones más el sueldo base-, Subsecretarios, Intendentes y Gobernadores, fijando un monto global bruto de remuneración imponible y añade que, además, habría que revisar la situación de los SEREMIS. Añade que, en el caso de Intendentes y Gobernadores, debiera mantenerse la asignación de zona. También recomienda que estos mismos cargos sean separados de la Escala Única de Sueldo o de la que corresponda, de modo que estas queden encabezadas sólo por los jefes superiores de cada servicio. Asimismo, recomienda modificar el inciso segundo del artículo 65 de la ley N°19.882 reemplazando la referencia a la remuneración del Subsecretario del ramo al mayor monto que corresponda a la remuneración bruta mensualizada de los Subsecretarios; y modificar en el mismo sentido el artículo 31 de la ley N°19.985.

Finalmente, expone que llamaron su atención dos elementos del mandato constitucional al Consejo de Alta Dirección Pública. Por una parte, que el Consejo haya quedado eximido de fijar la remuneración de los contratados sobre la base de honorarios que asesoren directamente a las autoridades gubernativas, dado que en el artículo 38 transitorio dice expresamente que deberá reducir las remuneraciones de las autoridades y estos asesores no son autoridades. Por otra parte, que en el período que media entre la reducción de la remuneración de los Ministros y la reducción de la de los Subsecretarios, la de estos últimos será probablemente superior a la de los primeros.

Al concluir las exposiciones, el Consejo efectúa diversas consultas a los invitados, quienes las responden, dando lugar a un intercambio que aporta perspectivas a la labor encomendada por la Constitución Política al Consejo de Alta Dirección Pública.

El señor Presidente, a nombre del Consejo de Alta Dirección Pública, agradece a los invitados por sus aportes.

La integridad de las exposiciones de los invitados y el posterior intercambio con el Consejo se encuentran disponibles en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

A las 13:20 horas, se levanta la sesión.

XIII. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.405 (18 JUNIO 2020).

1.- Asistencia.- A dieciocho días del mes de junio de 2020, tiene lugar la milésima cuadringentésima quinta sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.

- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sra. Angélica Fuenzalida Ramírez, Subdirectora de ADP (S)
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asisten, especialmente invitados, los señores Lucas Sierra y Salvador Valdés.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia de los invitados a quienes da la bienvenida.

La Secretaria Técnica presenta a los expositores y señala que el señor Lucas Sierra es abogado de la Universidad de Chile, Master en Derecho de la Universidad de Yale y Doctor en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Cambridge. Agrega que es investigador senior del Centro de Estudios Públicos, profesor asociado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y consultor en materias regulatorias.

Expone que fue miembro del grupo de trabajo “Legislación e Institucionalidad” de la Comisión Gubernamental de “Verdad histórica y nuevo trato” sobre política indígena, integrante de la Comisión Asesora Presidencial sobre Prisión Política y Tortura, e integrante del Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción. Durante 2018 integró la Mesa Interinstitucional sobre Nombramiento de Jueces, convocada por el Ministerio de Justicia. Es autor de diversas publicaciones.

Presenta a don Salvador Valdés señalando que es ingeniero civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía del MIT. Agrega que actualmente es académico del Instituto de Economía de la Universidad Católica e investigador de CLAPES UC.

Destaca que fue Coordinador de Políticas Microeconómicas y Modernización del Estado y Asesor Senior del Ministro de Hacienda, durante el primer gobierno del Presidente Piñera. Además, se ha desempeñado como investigador del Centro de Estudios Públicos y ha ejercido diversos cargos públicos, tales como integrante de la Comisión Presidencial para el Ahorro, en el gobierno del Presidente Eduardo Frei; integrante de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y el Financiamiento de la Política, en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos e integrante de la Comisión Presidencial para la Probidad, en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

Don Salvador Valdés inicia su presentación señalando que el mandato constitucional al Consejo de Alta Dirección Pública es, a su juicio, una enorme oportunidad de avance. Expone que la reforma constitucional mandató al Consejo a proponer, transitoriamente y por una sola vez, en un plazo de 30 días, una rebaja en la dieta de los Parlamentarios y a las remuneraciones de Ministros de Estado; y en 90 días a las remuneraciones de otros funcionarios, incluyendo a los Subsecretarios. Agrega que respecto a estas últimas es donde ve una interesante oportunidad.

Indica que la rebaja a realizarse en los primeros 30 días está dentro de una regla, que es la establecida en el artículo 62 de la Constitución, que iguala la dieta parlamentaria a la remuneración de un Ministro de Estado. Agrega que esta igualación de dieta y remuneraciones simboliza la pertenencia de ambos tipos de cargos a una misma clase política. Precisa que los Parlamentarios son elegidos en votación popular y que los Ministros también surgen, indirectamente de la votación popular, que fue la que eligió al Presidente de la República que

los nombra como sus colaboradores inmediatos. Destaca que también de esta forma el Congreso demuestra su voluntad de separar el estamento político de otros grupos que trabajan en el Estado, como los Altos Directivos Públicos, los ejecutivos de empresas estatales y ciertos cuerpos técnicos tales como fiscalizadores o médicos, puesto que la rebaja es solamente para Parlamentarios y Ministros. Finalmente, manifiesta dudas respecto a si la rebaja de remuneraciones sea buena o no para el desarrollo político, no obstante agrega que es algo ya resuelto y que no es resorte del Consejo decidir sobre el particular.

Hace presente que sería importante destacar la necesidad de sacar de la órbita del Congreso el control de las Asignaciones Parlamentarias, sugiriendo entregarlo a un organismo independiente y externo.

Sugiere al Consejo que, con el fin de recoger la voluntad expresada en la reforma, se efectúe una rebaja sustantiva de dietas parlamentarias y remuneraciones de Ministros de Estado, proponiendo reducir un 25%.

Destaca que el desafío radica en las rebajas que deben llevarse a cabo en los siguientes 90 días y que incluyen las remuneraciones del Presidente de la República, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, Delegados Presidenciales -regionales y provinciales-; funcionarios que la ley denomina como de exclusiva confianza presidencial y personas contratadas sobre la base de honorarios que asesoren directamente a las autoridades de gobierno antes señaladas. Agrega que en esta fase el Consejo tienen la oportunidad de solicitar nuevas reformas, en alguno de los aspectos que abordará a continuación.

Señala que la demanda de la opinión pública y de los legisladores por separar el estamento político de otros grupos que trabajan en el Estado, incluyendo a la Alta Dirección Pública, es lo que abre un enorme espacio para adecuar mejor las remuneraciones de los Altos Directivos a las que ofrece el mercado laboral y que obedecen a competencias y responsabilidades, entre otros aspectos. Destaca que se trata de una oportunidad histórica, nunca vista desde 2003, por lo que sugiere al Consejo actuar con decisión para requerir una nueva reforma estructurada en torno a tres ejes.

Expone que el primer eje se refiere a los Subsecretarios, quienes pertenecen al estamento político. Agrega que el artículo 65 de la ley N°19.882 dispone que la asignación de Alta Dirección Pública, sumada a las remuneraciones de carácter permanente de los Altos Directivos Públicos no puede significar, en cada año calendario, una cantidad promedio superior a las que correspondan al Subsecretario del ramo. En consideración a lo anterior, propone reemplazar la referencia al “Subsecretario del ramo” por otra “al promedio simple de las remuneraciones de los cinco consejeros del Banco Central de Chile y de los cinco gerentes generales o ejecutivos superiores de las cinco empresas del Estado que hayan tenido mayor volumen de activos, en promedio, en los tres años calendario previos a la definición de la asignación, excluyendo a la Corporación Nacional del Cobre”.

Precisa que el concepto central es poner un tope a las remuneraciones pero vinculado con competencias profesionales y altas responsabilidades. Sugiere que su propuesta se implemente en forma gradual, para lo que se requeriría de un artículo transitorio que limite la magnitud del cambio en la Asignación de Alta Dirección Pública, en cada oportunidad en que el Consejo la recalcule, a 25% de la suma de las remuneraciones brutas de carácter permanente, incluyendo la anterior asignación de Alta Dirección Pública.

Señala que actualmente los Subsecretarios son jefes de servicio respecto del personal de sus Subsecretarías y de los programas presupuestarios que dependen de ellas. Agrega que la mayoría de ellos son, han sido y serán políticos y no técnicos, por lo que sería ésta la oportunidad para proponer una reforma que permita una separación real del estamento político y el gerencial, creando un nuevo cargo en cada Subsecretaría: un Director Técnico o de Gestión, quien asumiría las responsabilidades administrativas y de gestión; quien debería ser seleccionado por el Sistema de Alta Dirección Pública.

Señala que un segundo eje se relaciona con la rebaja de remuneraciones de los funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Explica que casi todos los Altos Directivos de primer nivel jerárquico son funcionarios de la exclusiva confianza presidencial y destaca que la reforma constitucional los trata como si pertenecieran al estamento político. Precisa que, sin embargo, eso es profundamente incorrecto porque muchos de ellos no pertenecen al estamento político.

Advierte que este aspecto reviste el mayor peligro para la ciudadanía, que depende de las prestaciones continuas de los servicios públicos, por lo que propone al Consejo que, siendo coherente con las intenciones de los legisladores, insista en separar a los Altos Directivos de primer nivel del estamento político. Añade que los cargos de Alta Dirección Pública son, por llamarlos de alguna manera, cargos de media confianza, pues si bien pueden ser removidos libremente por el Presidente de la República, la ley limita al primer mandatario en la designación del reemplazante, al tener que elegir dentro de la nómina de candidatos elegibles conformada por el Consejo.

Sugiere al Consejo solicitar se legisle con el fin de restringir el encargo a sólo a aquellos puestos de altos funcionarios para los que el Presidente de la República tenga, según la ley, libertad amplia para su designación y también para su remoción, lo que dejaría fuera de la rebaja de remuneraciones a los Altos Directivos Públicos.

Como tercer eje señala que, de concretarse las intenciones de los legisladores de separar a los Altos Directivos de primer nivel del estamento político y de disminuir las remuneraciones de este último, aparece un nuevo riesgo, derivado de la disminución de remuneraciones de Subsecretarios y Parlamentarios y la mantención o alza gradual de las remuneraciones de muchos cargos de Alta Dirección Pública, estos últimos se harán muy apetecibles, lo que podría dar lugar a un creciente flujo de personal político que querrá migrar hacia los cargos de Alta Dirección Pública, usando para ello de toda su influencia. Agrega que también disminuirán los jefes de servicio que desean pasar a la carrera política. Advierte que más grave aún, será la creciente presión subterránea sobre el Consejo y los Comités de Selección, aumentando el riesgo de desprestigio ante los postulantes, proveniente de que se competirá con alguna persona que es favorita de algún político poderoso, lo que desincentivaría la participación de candidatos de calidad.

Señala que esto podría suceder y se pregunta si, para evitar lo anterior, bastará con el filtro ofrecido por los concursos de Alta Dirección Pública. No siempre, señala. Por lo tanto, propone solicitar una protección legal adicional para el Consejo y los Comités de Selección, agregando a la ley N°19.882 lo siguiente: "Con todo, para quien haya desempeñado puestos en el estamento político -el que debe ser definido- en alguno de los 24 meses previos a ser designado en un puesto de alta dirección pública, la concesión de esta asignación -la Asignación de Alta Dirección Pública-, sumada a las remuneraciones permanentes, no podrá significar en cada año calendario una cantidad promedio superior a la remuneración de su último puesto en el estamento político, debidamente reajustada".

Explica que lo anterior implica un cambio conceptual inevitable, pues actualmente la Asignación de Alta Dirección Pública depende del puesto -lo que se manifiesta en que se determina previo al concurso para proveer a vacante- y habría que hacerla depender no solamente del puesto sino también del ocupante, lo que debiera ser definido por ley. Indica que esto sería similar a otras leyes como, por ejemplo, a la ley de la Comisión del Mercado Financiero, que obliga a los Comisionados a pasar un tiempo de espera antes de asumir posiciones en el sector privado, en empresas que ellos mismos regulaban.

Finalmente, señala, habría que solicitar un tope similar para cuando las personas con esta trayectoria desempeñen algún puesto de dirección en una empresa del Estado o en una empresa dependiente del Sistema de Empresas Públicas.

Don Lucas Sierra agradece la invitación y señala que su presentación se divide en dos partes: una sobre consideraciones generales y otra sobre consideraciones más específicas acerca del mandato del Consejo de Alta Dirección Pública, sobre los cargos que deben sufrir la rebaja que decida el Consejo, los criterios que establece la Constitución Política para la decisión de este cuerpo colegiado y, por último, sobre el concepto de “remuneración” del nuevo artículo 62 de la Constitución.

En relación a las consideraciones generales, expone que la reforma del artículo 38 bis de la Constitución es muy discutible, pues encarga a un órgano que no tiene responsabilidad política, como es el Consejo de Alta Dirección Pública, una decisión de un intenso carácter político, ya que redistribuye recursos públicos; influye en la relación entre Gobierno y Congreso, y porque influye en el proceso, nunca acabado, de mejorar el Estado, en que uno de sus componentes principales es el capital humano y la posibilidad de atraer al Estado el mejor capital humano posible, para lo que se requiere que el costo alternativo de dedicarse al Estado sea lo más bajo posible para las personas capaces. Además, señala, es probable que lo que fije el Consejo se transformará en un techo, no en un piso. Por lo tanto, manifiesta dudas respecto a que la futura Comisión establecida por el artículo 38 bis de la Constitución suba las remuneraciones, al menos por un buen tiempo.

Expone que, en consideración de todo lo anterior, el Consejo debe decidir con una aproximación similar a la que caracteriza a un buen tribunal. Es decir, con la mayor deferencia posible por la ley, con retraimiento, sin activismo, lo que implica interpretar su mandato de la forma más limitada que sea posible, fijando un guarismo sin afectar regulaciones jurídicas. Añade que, al igual que un tribunal, debe actuar de un modo contramayoritario, en el sentido de no dejarse llevar por la ola general ambiente en contra de la política y sus instituciones, donde la caricatura extrema es decir: “Que se vayan todos y todas”. Agrega que un paso previo en el catastrófico camino al que ese eslogan apunta es “bájenle los sueldos”, como si un buen Estado, una buena política, fueran gratuita.

Explica que es importante pensar la tarea del Consejo teniendo en mente la forma presidencial de gobierno. Añade que buena parte de la información comparada disponible en estas materias -países OCDE, por ejemplo-, proviene de regímenes Parlamentarios o a formas presidenciales más o menos parlamentarizadas, o formas presidenciales en estados federales; todo lo cual hace variar la relación entre la rama más ejecutiva y la más legislativa de los Estados. Asimismo, agrega, la fortaleza de los servicios civiles -cuando los hay- varían en los distintos países.

A continuación, señala que la reforma constitucional mantuvo, a efectos de las remuneraciones, la paridad entre Ministros de Estado y Parlamentarios, lo que es positivo. Agrega que hay un efecto simbólico en esto, que se amplifica por la relativa correspondencia entre las remuneraciones de las más altas autoridades del Estado tales como el Presidente de la República, el Congreso, la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República y el Fiscal Nacional del Ministerio Público. Indica que en ello, hay un criterio que está expuesto a desequilibrarse por el mandato constitucional que tiene el Consejo, que lo obliga a bajar las remuneraciones de las más altas autoridades del Gobierno y del Poder Legislativo.

Entonces, agrega se debe tener una respuesta a la pregunta: ¿Por qué el Presidente de la República, un Senador o el Ministro de Justicia, es inferior a la de un Ministro de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional? Mientras más grande sea la rebaja que defina el Consejo, más difícil va a ser responder esa pregunta.

Explica que esta discusión está contaminada con las asignaciones parlamentarias. Se trata, explica, de una inversión muy importante, entre otras cosas, porque a través de ella se trata de equilibrar la relación asimétrica entre Gobierno y Congreso, ahora desde el punto de vista del conocimiento y para llevar a cabo su función fiscalizadora. Si hay algo que podría parecer algo exorbitado desde el punto de vista fiscal, son las asignaciones, no porque no sean necesarias, sino porque es difícil controlar su gasto, señala. En 2010 se avanzó en una reforma importante con el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria. Fue, sin duda, un avance pero aquí hay todavía mucho por mejorar, por racionalizar, sin desmejorar la capacidad del Congreso como colegislador y como fiscalizador.

Indica que, según la Ley de Presupuesto para este año 2020, el monto asignado para gastos del Congreso es nueve veces mayor que el monto asignado para los gastos de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Pero es cuatro veces menor que el monto asignado al personal del Servicio de Salud, nada más que gastos en personal y sin transferencias ni nada más.

Enseguida señala que sobre las consideraciones más específicas acerca del mandato del Consejo de Alta Dirección Pública, su lenguaje es amplio, tiene una textura especialmente abierta y, probablemente, por las circunstancias en que la reforma se aprobó, esta generalidad se agrava por una técnica legislativa que no es la mejor.

Indica que el mandato al Consejo es a bajar remuneraciones, según se establece en el inciso tercero de la disposición 38 transitoria, y que no entenderlo así significaría que cualquier otra decisión de este cuerpo colegiado no debería estar justificada en el estudio que realice o que no se necesitaría un estudio para decidir, lo que no parece tener sentido. Explica que, desde los tiempos de Andrés Bello, hay una regla de interpretación básica en el derecho, que es que hay que elegir la interpretación en que una norma tenga sentido, señalando que lo dice con pesar, porque él preferiría que no existiera dicho mandato.

En relación a los cargos a los que apunta el mandato, explica que debe entenderse que son los cargos propiamente políticos. Se ha venido haciendo un enorme esfuerzo por profesionalizar el Estado, por crear un Servicio Civil competente y robusto. Para esto se puede hacer una distinción entre los cargos que definen reglas y los que las aplican, que es una distinción análoga entre Gobierno y Administración. Esto sugiere, dentro del campo que la letra de la Constitución deja al intérprete, limitar al máximo los cargos o funciones sobre los que el Consejo entiende su mandato. Es decir, Ministros de Estado, Senadores y Diputados, de acuerdo al inciso primero de la disposición 38 transitoria, y, de acuerdo al inciso segundo de la

disposición 38 transitoria, el Presidente de la República, Intendentes -Gobernadores regionales- y Gobernadores provinciales. Asimismo, funcionarios de exclusiva confianza del Jefe del Estado que señalan los números 7° y 10° del artículo 32 de la Constitución, que son: Subsecretarios, delegados presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales y funcionarios de exclusiva confianza, dejando fuera los demás “empleos civiles”. También de los contratados sobre la base de honorarios que asesoren directamente a las autoridades gubernativas ya indicadas.

Expone que, en este esfuerzo por entender su competencia de la manera más limitada posible y en el esfuerzo por seguir fortaleciendo el Servicio Civil, habría que dejar afuera el Sistema de Alta Dirección Pública. Destaca que hay una discusión en torno a la exclusiva confianza, pero que se debería invocar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -en la causa Rol 375, de 2 de junio de 2003- para construir una interpretación en el sentido de que los cargos Alta Dirección Pública son parte de los “empleos civiles” del 32 N°10 y, por tanto, no forman parte de la remisión que hace el inciso segundo de la disposición 38 transitoria.

Señala que, además, en esta tarea de interpretación, de construir un sentido dentro los márgenes del lenguaje constitucional, echaría mano de la noción de “autoridad gubernativa” que usa el artículo 38 bis. Hace hincapié que es la única vez que la Constitución usa esta expresión y puede entenderse en el sentido de reforzar la idea de que el mandato del Consejo está limitado a las autoridades políticas, de Gobierno y no de la Administración.

Sobre los contratos a base de honorarios, explica, se puede decir que la reforma constitucional sí abrió una válvula en el que se puede escapar como un gas, el sentido y se pregunta ¿Quiénes son? ¿Cuántos? ¿Qué funciones desempeñan? ¿Son los de todas las autoridades gubernativas, desde el Presidente de la República hasta los delegados provinciales? ¿Qué tan directo es asesorar “directamente”? Ante esta duda inmensa, señala creer que lo más sensato es abstenerse y solicitar que primero la ley defina qué se debe entender por semejante categoría, en especial pensando en el Comité de Remuneraciones que establece el artículo 38 bis de la Constitución.

Señala que, definidos así, restrictivamente, el mandato y los sujetos pasivos a los que apunta, se referirá a los criterios. En esa materia, indica que lo primero es que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 38 bis, los acuerdos de la Comisión serán públicos; se fundarán en antecedentes técnicos; deberán garantizar una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo, y deberán garantizar la independencia para cumplir las funciones y atribuciones de la autoridad de que se trate. Agrega que, además, la disposición 38 transitoria señala que se debe tener en cuenta la Escala Única de Sueldos de la administración del Estado; tener en especial consideración la realidad económica del país; y tener en especial consideración el análisis de política comparada. Aquí, señala, se da el carácter de precedente en la decisión que el Consejo deberá tomar y pregunta: ¿El Comité del artículo 38 bis no deberá tener en cuenta la Escala Única de Sueldos, la realidad económica del país y la experiencia comparada cuando decida? y agrega que a su entender ello no es así, lo que pone de manifiesto lo delicado de la tarea encomendada a este cuerpo colegiado.

Destaca que una retribución adecuada tiene en su opinión, dos objetivos básicos: allegar capital humano al funcionamiento del Estado y que ese capital se dedique a sus tareas, y prevenir la corrupción. Los criterios de responsabilidad e independencia, agrega, tienen que ver con esos objetivos. La responsabilidad es político-institucional, asociada a su poder y, por lo mismo, al impacto que sus decisiones tienen en la sociedad -tomadas individual y colectivamente- y también es jurídica.

Explica que todos estos cargos tienen una responsabilidad político-institucional, dentro de un cierto rango, y todos tienen diferentes formas de responsabilidad jurídica. Así, por ejemplo, señala, los Ministros y Subsecretarios son personalmente responsables por los gastos que decidan; los jueces también por cohecho y otros delitos; los Parlamentarios también. Muchos están sujetos a acusaciones constitucionales o ante la Corte Suprema, como el Fiscal Nacional del Ministerio Público. Por lo mismo, es difícil, trazar distinciones entre los cargos desde el punto de vista de la responsabilidad.

En relación a los Subsecretarios, explica que son importantes porque según el artículo 65 de la ley N°19.882, las asignaciones por Alta Dirección Pública sumadas a las remuneraciones no podrán significar en cada año calendario, una cantidad promedio superior a las que correspondan al Subsecretario del ramo. Así, se puede generar un rebote que neutralice el esfuerzo de entender que los cargos de Alta Dirección Pública están fuera del mandato que el Consejo ha recibido, pues al bajarle la remuneración a los Subsecretarios, se les bajaría, por efecto reflejo, a los cargos de Alta Dirección Pública. Destaca que la columna publicada el fin de semana pasado por el Consejo Permanente para la Modernización del Estado apuntaba con razón a este problema. Añade que, sin embargo, la hipótesis que sugería para sortearlo es discutible, que es desacoplar Subsecretarios de los cargos de Alta Dirección Pública, de tal manera de rebajar la remuneración de los primeros sin generar el efecto cascada en el Sistema Alta Dirección Pública. Indica que esa propuesta es discutible por dos razones: porque el cargo de Subsecretario es muy importante, puesto que es una interfase entre el mundo político y el de la administración, por lo que no es conveniente abrir la puerta para una rebaja especial respecto de ellos y, como segunda razón, porque decidir ese desacople implicaría un activismo de este cuerpo colegiado que negaría la deferencia frente a ley que debe siempre exhibir.

Respecto a la realidad económica del país, explica que habría que preguntarse cuál realidad económica, si es la de estos días de peste, cuarentenas y de unos IMACEC que cada mes son menos auspiciosos. Agrega que este es otro ingrediente de la complejidad del encargo que recibió este Consejo. Señala que la realidad económica inmediata es excepcionalmente mala y, por lo mismo, sería un error atender sólo a ella para tomar una decisión, ya que el golpe al servicio público sería brutal y muy injusto. Por esto, indica, es mejor pensar en parámetros de más largo plazo, como las lógicas que aplican instituciones como el Banco Central y Consejo Fiscal Autónomo, en sus respectivos ámbitos de competencia. Por lo que sugiere que las proyecciones sean de, al menos, cuatro años.

Respecto a la experiencia comparada, señala que la comparación debe hacerse, hasta donde sea posible, con la competencia que en la realidad enfrenta la función pública, que es el empleo privado, dado que esa es la disyuntiva que enfrentan las y los trabajadores del sector público. Agrega que esta disyuntiva debe hacerse lo más difícil posible, de tal manera que dedicarse al Estado implique el menor costo de oportunidad que sea posible para una persona capaz. Agrega que el costo de oportunidad, parece más fácil de pensar respecto de los cargos en el gobierno que de los cargos en el Congreso, puesto que las funciones en el gobierno son más específicas, los perfiles algo más definidos, implican gestión y ejecución. Por eso, indica, hay que pensarlo respecto de ellos y, luego, por la paridad -basada en el equilibrio que exige la forma presidencial de gobierno- se extiende el resultado a los Parlamentarios.

Finalmente, expone que el concepto de remuneración hay que intentar definirlo de la manera más amplia posible, que implique el sueldo base y la mayor cantidad de asignaciones que sea razonable incluir y precisa que la Contraloría General de la República ha desarrollado un criterio sobre esto. Agrega que, en este sentido, cabe interpretar el hecho de que el nuevo

artículo 62 de la Constitución haya sacado la referencia a las asignaciones y dejado sólo “remuneraciones”. Señala que, si bien nunca es fácil interpretar silencios, no debe entenderse que el constituyente quiso, al sacar la expresión “asignaciones”, dejar solo el sueldo base de los Ministros para la fijación de la dieta parlamentaria, pues eso implicaría romper la paridad o equilibrio que el mismo artículo establece. Señala que la Constitución Política no ayuda del todo a esclarecer la cuestión pues hay disposiciones que parecen incluir ambos elementos en el concepto de remuneración -como sus artículos 97 y 121- y otras que parecen separarlos, como el artículo 65 número 4 y de manera expresa, el recientemente aprobado artículo 134 que dice: “Los integrantes de la Convención, con excepción de los Parlamentarios que la integren, recibirán una retribución mensual de 50 unidades tributarias mensuales, además de las asignaciones que se establezcan en el Reglamento de la Convención. Dichas asignaciones serán administradas por un comité externo que determine el mismo Reglamento.” Señala que quizás, el camino sea llamar la atención sobre el hecho de que el constituyente usó la expresión “retribución” y no “remuneración”, y que por eso hizo la separación con las asignaciones. Hecho esto, agrega, queda la vía abierta para seguir aquí la práctica que, para estas materias -esto es, para la Administración del Estado- ha desarrollado mediante su jurisprudencia la Contraloría.

Al concluir las exposiciones, el Consejo efectúa diversas consultas a sus invitados, las que son respondidas por éstos, dando lugar a un intercambio que aporta perspectivas a la labor encomendada por la Constitución Política al Consejo de Alta Dirección Pública.

El señor Presidente, a nombre del Consejo, agradece a los invitados por su generosa contribución.

La integridad de las exposiciones de los invitados y el posterior intercambio con el Consejo se encuentran disponibles en el sitio <https://remuneraciones.cadp.cl>

3.- Reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades: deliberación del Consejo de Alta Dirección Pública.- El Consejo comparte los avances en el Informe que da cuenta del trabajo realizado, los antecedentes tenidos a la vista, las reflexiones del Consejo y su decisión final.

El señor Presidente informa que mañana se hará llegar al Consejo la propuesta de informe, con el fin de recibir las observaciones y aportes que sus miembros efectúen.

Además, se informa sobre las medidas adoptados con el fin de llevar a cabo la sesión abierta a público, la que se programa para el miércoles 24 de junio próximo.

A las 13:00 horas, se levanta la sesión.

XIV. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.406 (23 JUNIO 2020).

1.- Asistencia.- A veintitrés días del mes de junio de 2020, tiene lugar la milésima cuadringentésima sexta sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.

- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sra. Angélica Fuenzalida Ramírez, Subdirectora de ADP (S)
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.2.1).- Reducción transitoria de remuneraciones y dietas de Parlamentarios y altas autoridades: sesión abierta a la ciudadanía.- Informa que mañana, miércoles 24 de junio, se realizará la undécima sesión destinada a este efecto, la que estará abierta a la participación ciudadana. Agrega que se inscribieron 4 personas hasta ahora.

Expone que, además, se recibió una comunicación de los Diputados señores Boric y Jackson, por medio de la cual entregan antecedentes justificando la propuesta de rebajar la dieta parlamentaria en un 50%, la que se encuentra entre los antecedentes de la sesión.

3.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asisten el Jefe de la División Jurídica del Servicio Civil, señor Francisco Silva y el abogado señor Carlos Carmona.

Se analiza el alcance del mandato constitucional y se comparten las percepciones de los miembros del Consejo sobre la forma en la cual se debería zanjar la decisión sobre el guarismo que determinaría el monto de la rebaja remuneracional que el Consejo debe llevar a cabo.

Se analiza si la decisión será adoptada por medio de una votación o si se buscará alcanzar un consenso.

Se comparten los criterios tenidos a la vista por cada uno de los Consejeros al momento de determinar su posición sobre el punto.

Se hace presente el abogado señor Carlos Carmona, quien asesora al Consejo en el análisis de las implicancias jurídicas de la decisión que adopte el Consejo respecto de cargos que no forman parte de aquellos a los que alude el artículo 38 bis de la carta fundamental.

Se revisan en conjunto los riesgos, las limitaciones, los alcances y las implicancias derivadas de la decisión que deberá adoptar el Consejo de Alta Dirección Pública y se precisan los aspectos que deberán ser precisados en el acto administrativo que emita el Consejo al pronunciarse sobre las rebajas de remuneraciones que se le mandata llevar a cabo.

Se hace presente que se efectuaron diversas consultas a la Contraloría General de la República, tan pronto como se publicó la ley N°21.233, el pasado 28 de mayo, sin que hasta la fecha se haya respondido a este requerimiento de parte del órgano contralor. Sin perjuicio de lo cual, no se ha recibido aún su pronunciamiento.

Se coincide en revisar la nueva propuesta de redacción de las resoluciones que emitirá el Consejo al cumplirse el plazo definido para cumplir su cometido, precisándose, por parte del equipo jurídico que la misma dependerá, en gran medida de la decisión que se adopte, en definitiva.

Finalmente, se coincide en destinar la sesión del día jueves 25 de junio en forma íntegra a la adopción de decisiones respecto de los guarismos de rebaja y a concluir este análisis en una sesión extraordinaria a efectuarse el día sábado 27 del presente de 9:00 a 11:00 Hrs.

El señor Presidente, en nombre del Consejo, agradece la presencia del abogado señor Carlos Carmona, quien presta su asesoría a este cuerpo colegiado en la adopción de la decisión que le entrega la disposición transitoria trigésimo octava de la Constitución Política de la República.

A las 13:00 horas, se levanta la sesión.

XV. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.407 (24 JUNIO 2020).

1.- Asistencia.- A veinticuatro días del mes de junio de 2020, tiene lugar la milésima cuadringentésima séptima sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 8:30 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.
- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sra. Angélica Fuenzalida Ramírez, Subdirectora de ADP (S)
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades: sesión abierta.- Asisten a la sesión, que fue convocada con carácter de abierta, las siguientes personas: señoras Claudia Silva, María Angélica Jiménez, Paola Aguillón y señores Eduardo Silva, Joaquín Rojas, Rubén Verdugo, Sebastián Abud, Alejandro Díaz, Mauricio Nuñez y Marcelo Buendía.

La señora Secretaria del Consejo, por especial encargo de este cuerpo colegiado, da la bienvenida a los invitados y expone que en el marco del cumplimiento del mandato constitucional entregado al Consejo de Alta Dirección Pública por la ley N°21.233, de 28 de mayo pasado, en virtud de cual debe reducir las remuneraciones de altas autoridades del Estado, se da inicio a esta sesión que constituye un hito muy especial, ya que es la primera vez que el Consejo, desde su creación en 2003, efectúa una sesión abierta a la participación ciudadana.

Junto con agradecer a los participantes, también reconoce y expresa la gratitud del Consejo por los aportes que hicieron llegar los señores Juan Carlos Hernández, Rafael Hernández y Daniel Zamorano, quienes lamentablemente no pudieron participar de la sesión.

Hace presente las reglas de distribución del tiempo y presenta a los miembros del Consejo.

El señor Presidente agradece la presencia de los asistentes y señala que la realización de una sesión del Consejo abierta a la ciudadanía es un hecho inédito desde la creación del Sistema de Alta Dirección Pública.

Destaca que el mandato constitucional que ha recaído sobre este cuerpo colegiado es pronunciarse, por una vez, y de forma transitoria, respecto al monto en que deberán reducirse las remuneraciones, en una primera etapa, de Ministros de Estado y Parlamentarios, las que deben ser iguales y, en una segunda etapa, de otras autoridades tales como el Presidente de la República, Subsecretarios, Intendentes y otros cargos de exclusiva confianza señalados en el artículo 38 bis del texto constitucional.

Hace presente que el rol propio del Consejo es cautelar el correcto funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, el que en la actualidad cuenta con cerca de 5.000 cargos que deben ser seleccionados por mérito. Destaca que los avances del Sistema siempre han contado con el respaldo del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional.

Se da inicio enseguida a la intervención de los participantes.

Don Sebastián Abud explica que diversos estudios realizados -tales como los de la Unión Interparlamentaria Mundial, realizado en 2013 y de la Fundación Sol en 2014- dan cuenta que las dietas de los Parlamentarios chilenos son las más altas del mundo. Agrega que quienes son elegidos debieran ser remunerados de acuerdo sus méritos.

Hace presente que los Parlamentarios en Chile no tienen dedicación exclusiva, a diferencia de lo que ocurre en otros países del mundo, y destaca la conveniencia de incorporar esta exigencia en nuestro ordenamiento jurídico, de manera que Senadores y Diputados puedan dedicarse a tiempo completo a la tarea que les corresponde realizar.

Don Alejandro Díaz agradece la invitación y señala que es abogado y administrador público, con 41 años de servicio público en el Ministerio de Obras Públicas, en el cual además actuó como dirigente gremial.

Hace presente su oposición a la rebaja de las remuneraciones de los Parlamentarios y de altas autoridades, originada por moción de los Diputados señores Gabriel Boric y Giorgio Jackson. Indica que no le parece que, de producirse la rebaja en las dietas, el Presidente del Senado pueda llegar a percibir menos ingresos que un jefe de división de un ministerio cualquiera y que un Ministro de Estado llegue a percibir menos remuneración que un Superintendente -de Electricidad y Combustibles, de Servicios Sanitarios o de Salud- o que el Intendente, como máxima autoridad política de una región, perciba menos que un gerente regional de SERCOTEC.

Se refiere a las diversas normativas que han permitido ir mejorando las remuneraciones de los funcionarios públicos, así como la implementación de los Programas de Mejoramiento de Gestión. Destaca que el Ejecutivo debió hacer presente al Congreso que la disminución de las dietas de los Parlamentarios no debía estar ligada con la disminución de remuneraciones en la Administración.

A continuación, don Joaquín Rojas agradece la oportunidad para que la ciudadanía pueda participar de una instancia como esta.

Expone que considera que la discusión respecto a la reducción de la dieta parlamentaria y de la remuneración de autoridades está incompleta. Añade que, más importante que la remuneración que unos y otros perciban, sería establecer una vinculación entre remuneración y desempeño, indexando ambos aspectos. En el caso de los Parlamentarios, explica que los ciudadanos ven que no van a trabajar o que no trabajan bien, que no adhieren a los acuerdos y que cuando el país está en la mitad de una crisis, sus remuneraciones no se ven afectadas por nada, ni por el desempleo, ni por el bajo crecimiento del país, ni por el cierre de industrias. Sugiere diseñar una metodología que permita que la remuneración de los servidores públicos se indexe a sus resultados y logros. Agrega que, de esa forma, se resolvería el debate respecto a si se paga mucho o poco y destacó que estaría de acuerdo en pagar incluso el doble si se procediera conforme a este criterio.

La señora Claudia Silva inicia su participación señalando que fue Directora Nacional de Arquitectura del MOP, cargo al que accedió a través del Sistema de Alta Dirección Pública.

Hace presente que los Parlamentarios, a diferencia de los Altos Directivos Públicos y de quienes se desempeñan en el Poder Ejecutivo, pueden ejercer otras actividades y recibir otros ingresos. Asimismo, manifiesta compartir la perspectiva de quienes sugieren desvincular las remuneraciones de Parlamentarios y Ministros de Estado, considerando que dichas funciones implican el ejercicio de distintas labores, que el origen de ambos tipos de cargos son también diferentes y, atendiendo a que también es distinta la forma como se evalúa su desempeño.

Señala que en un país como el nuestro, con altos índices de pobreza y que hoy además enfrenta una disminución de la velocidad de la economía, parece lógico que los Parlamentarios vean reducidas sus remuneraciones. Destaca que, a su juicio, la crítica ciudadana respecto a los sueldos de las autoridades, se refieren más a los Parlamentarios que a las autoridades de la Administración.

Se refiere a los Altos Directivos Públicos y señala que espera que algún día puedan permanecer en sus cargos a pesar de los cambios de gobierno; que se entienda que, más allá de sus pensamientos políticos, son entes técnicos que contribuyen a profesionalizar el Estado y aspiran a construir un mejor país. Destaca que el esfuerzo, dedicación, nivel de responsabilidad de un alto funcionario público es muy grande y concluye reiterando la necesidad de diferenciar las responsabilidades y labores de cada Poder del Estado como criterio previo a la adopción de una decisión como la que la Constitución impone al Consejo de Alta Dirección Pública.

Don Rubén Verdugo agradece la oportunidad de poder exponer ante el Consejo y explica que la reducción de la dieta parlamentaria y las remuneraciones de las autoridades son un problema político.

Hace presente que el origen de esta discusión se encuentra en que el modelo social, político y económico está agotado y que hay una crisis de credibilidad que incluye a los tres poderes del Estado y también a las fuerzas armadas. Expone que hay muchas injusticias, tales como las colusiones de empresas, los casos de corrupción, el trato privilegiado a los hijos de reconocidos políticos del país en los tribunales de justicia o las diferencias entre los jubilados del sistema de AFP y los de CAPREDENA.

Señala que los Parlamentarios no son evaluados por el cumplimiento de sus obligaciones como, por ejemplo, la de asistir a sesión de comisiones y agrega que ese tipo de situaciones contribuye al desprestigio del Congreso y de la política en general. Señala, además, que no está de acuerdo con que la renta de los Ministros deba ser la misma que la dieta de los Parlamentarios.

Finalmente, sugiere propuestas para la reducción de dieta de Parlamentarios, señalando sus respectivas ventajas y desventajas y concluye proponiendo una rebaja del 38%.

Don Mauricio Núñez. inicia su intervención señalando que para definir las remuneraciones es importante que las autoridades sean medidas, como en cualquier organización, en función de indicadores de control tales como el PIB o el sueldo mínimo. Por lo tanto, las remuneraciones de Parlamentarios y autoridades debieran estar relacionados con el PIB per cápita, por ejemplo, de forma que estén alineados con la situación del país y ser medidas anualmente.

Expone que debiera ser un organismo independiente el que fije las remuneraciones con índices claros y como parte de una política de Estado, toda vez que no puede ser que sean los Parlamentarios quienes fijen sus propias remuneraciones. Finalmente destaca que, asimismo, las remuneraciones no pueden reajustarse con cargo a impuestos.

Finalmente se dirige al Consejo de Alta Dirección Pública, la señora María Angélica Jiménez quien agradece la posibilidad de participar en la presente sesión. Expone que es funcionaria de la Comisión para el Mercado Financiero y que, de acuerdo a su experiencia, las jefaturas de servicio llegan a ocupar sus cargos con el gobierno de turno, con competencias técnicas pero sin poseer necesariamente vocación de servicio a la ciudadanía.

Destaca que, dada la desafección hacia la política que se advierte en la ciudadanía, se evidencia que los Parlamentarios no están representando a quienes los eligieron. Agrega que, no obstante, la rebaja de remuneraciones no va a resolver esa situación ni servirá para restaurar la confianza. Concluye señalando que si la reforma afecta las remuneraciones de los funcionarios públicos se pone el riesgo la atracción y retención de talento hacia el servicio público y, en consecuencia, también se pone en peligro la prestación de mejores servicios a la ciudadanía.

El señor Presidente agradece los aportes realizados por todos los expositores y destaca el espíritu cívico que han demostrado al interesarse en esta materia y darse el tiempo de analizar la situación y compartir sus perspectivas con el Consejo. Señala, además, que los aportes serán considerados entre los antecedentes que ilustrarán la decisión de este cuerpo colegiado y su participación será consignada entre los hitos del proceso que se ha llevado a cabo a fin de cumplir con el cometido impuesto por la Constitución.

4.- Reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- Asiste el abogado don Carlos Carmona.

Se revisan las resoluciones que contendrán la decisión del Consejo de Alta Dirección Pública y se analizan los elementos de las mismas que serán considerados por la Contraloría General de la República al tomar razón de dichos actos administrativos.

Considerando que la decisión del Consejo -en virtud de la cual se cumple el mandato constitucional- se adoptará en sesión de 25 de mayo, dentro del plazo definido por la ley, se coincide en no dar a conocer su contenido sino hasta que los actos administrativos que las contienen, también de 25 de mayo, sean ingresados a control de legalidad el día 30 de junio.

A las 13:00 horas, se levanta la sesión.

XVI. ACTA SESIÓN ORDINARIA N° 1.408 (25 JUNIO 2020).

1.- Asistencia.- A veinticinco días del mes de junio de 2020, tiene lugar la milésima cuadringentésima octava sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se inicia la sesión a las 9:00 horas, con la participación remota de las siguientes personas:

- Sr. Alejandro Weber Pérez, Presidente.
- Sra. Bettina Horst Von Thadden, Consejera.
- Sra. Cristina Orellana Quezada, Consejera.
- Sr. Eduardo Abarzúa Cruz, Consejero.

- Sr. Eduardo Riquelme Portilla, Consejero.
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica.

2.- Mandato constitucional del Consejo de Alta Dirección Pública relativo a la reducción transitoria de dietas y remuneraciones de altas autoridades.- El señor Presidente da inicio a la sesión y expone que el objetivo central de la misma es alcanzar un acuerdo respecto de los porcentajes de rebaja de las dietas y remuneraciones de las autoridades señaladas por el artículo 38 bis de la Constitución Política de la República.

Hace presente que el Consejo ha coincidido en la conveniencia de llevar a cabo la integridad del encargo contenido en el mandato constitucional dentro del plazo de 30 días, por las consideraciones que se consignarán al adoptar el acuerdo correspondiente. En consecuencia, el análisis y la decisión que se adopte incluirá las rebajas de las remuneraciones de la totalidad de las referidas autoridades.

Destaca la necesidad de asumir esta tarea teniendo a la vista la calidad del Estado y su adecuado funcionamiento, además de llevar a cabo el cometido con la voluntad de alcanzar acuerdos.

El Consejero señor Riquelme señala que es esencial tener a la vista que esta decisión se expresará a través de un acto administrativo, una de cuyas características es la obligación de que sea debidamente fundado, por lo que subraya la importancia de que no exista arbitrariedad en la decisión que se adopte, aspirando a que la misma sea orgánica, objetiva y, por lo tanto, coherente con los antecedentes tenidos a la vista y, particularmente con los criterios definidos por la reforma constitucional.

Expone que, con ese propósito, su aproximación considerará la conveniencia de rebajar la dieta parlamentaria a estándares internacionales y, además, su convicción de que la rebaja de remuneraciones de los Ministros de Estado debería ser de menor entidad que la de los primeros. Agrega que, sin embargo, toda vez que las remuneraciones de Parlamentarios y Ministros de Estado están vinculadas constitucionalmente, debería acordarse un guarismo que permita conciliar dos realidades, no afectando excesivamente la remuneración de los Ministros pero tampoco reduciendo muy poco a los Parlamentarios.

En cuanto al resto de las autoridades del Ejecutivo, dado que es imperativo rebajar, señala que considerando la rebaja a los Ministros y la preservación del principio de jerarquía remuneracional al interior de la Administración, debe resguardarse que los Subsecretarios no ganen más que los Ministros.

La Consejera señora Orellana manifiesta compartir el punto sostenido por el Consejero señor Riquelme respecto a la importancia de evitar una decisión arbitraria y, por tanto, sustentarla adecuadamente.

Expone que la rebaja de la dieta parlamentaria debe ser de un monto que refleje la realidad que se ha podido verificar al analizar diversos criterios de comparación, tanto a nivel nacional como internacional. Precisa que, asimismo, la referencia comparada con respecto a las remuneraciones de los Ministros de los países de la OCDE evidencia que la remuneración de sus pares chilenos no es baja. Agrega que ningún Ministro, actual o futuro, dejará de ejercer el cargo o dejará de aceptar una petición presidencial para asumir una responsabilidad tan relevante por un tema de remuneración. Indica que, si bien suele tratarse de personas con altos

costos de oportunidad, también obtienen beneficios reputacionales que deben ser tenidos en consideración.

Respecto del resto de las autoridades, se manifiesta partidaria de rebajar mínimamente la remuneración asociada a los cargos gerenciales -es decir a aquellos de exclusiva confianza presidencial señalados por el artículo 32 N° 10 de la Constitución- y mantener un criterio relativamente consistente con la rebaja a Ministros y Parlamentarios, respecto del Presidente de la República, Subsecretarios e Intendentes y Gobernadores.

Indica que la rebaja no cambiará la lógica de la política y agrega que se debe optar por un monto que permita que Parlamentarios e incluso Ministros -quienes en el resto del mundo ganan más que los Parlamentarios- tengan una remuneración razonable. Sostiene que considera que la determinación del porcentaje de rebaja debe ser técnica y políticamente responsable y adecuada y no debilitar la posición del Consejo y de la Alta Dirección Pública ni ante la autoridad ni ante la ciudadanía. Agrega que la actividad política debe ser bien remunerada pero debe tenerse en consideración que no todas las retribuciones son de índole monetaria, sino que también existen otros beneficios de carácter no remuneracional.

El Consejero señor Abarzúa señala que lo que puede diferenciar las posiciones de los miembros del Consejo es la distinta interpretación que se otorga al efecto de la decisión. Señala que, si se observan los antecedentes comparados y la situación económica del país, le parece que la rebaja debería ser de una cuantía importante, ya que no le parece que se puede sostener que se requiere de una remuneración considerable para que existan personas interesadas en ejercer cargos de autoridad en el mundo público.

Destaca que los Parlamentarios forman parte del 1% más rico del país y que con cifras corregidas por paridad de poder adquisitivo, son los mejor pagados de la OCDE. Agrega que con el rango de rebaja que estima que se debería adoptar, descenderían sólo algunos lugares en ese mismo ranking, por lo que tampoco se trata de una reducción comparativamente tan drástica, al tiempo que mejoraría la relación de la dieta con el PIB per cápita o con el ingreso promedio. Expone que los Parlamentarios en Chile forman parte de la élite y su dieta refleja el problema de distribución del ingreso que afecta a nuestro país.

Expone que, además, la situación económica del país es compleja y que, en este contexto, el propio Ministro de Hacienda propuso a sus pares una rebaja de sus remuneraciones.

Sostiene que debe darse una señal y agrega que estima que el monto que propone no debería afectar la calidad del capital humano que se atraiga ni que de ello se derive un deterioro del nivel de quienes se interesan por servir cargos de parlamentario o ministro de Estado.

Hace presente que una reducción menos sustantiva se traducirá en que se perciba una colusión entre el Consejo y la clase política, lo que podría impactar en la legitimidad de este cuerpo colegiado y de la Alta Dirección Pública.

Señala que, en la lógica de las señales, quienes la dan primero son los propios Parlamentarios al imponer a este cuerpo colegiado la responsabilidad de resolver con criterios técnicos un problema político, cuya decisión les correspondía y que de esta forma soslayan, de igual forma dan una señal cuando mantienen una vinculación artificial entre sus remuneraciones y las de los Ministros de Estado.

Respecto al resto de los cargos, se manifiesta partidario de rebajar sus remuneraciones en un porcentaje menor que en el caso de Ministros y Parlamentarios, a todos por igual, de modo de no afectar demasiado su situación actual.

La Consejera señora Horst expone que su criterio es más conservador ya que estima que la rebaja a Parlamentarios y Ministros de Estado debe considerar la restricción que impone el artículo 62 de la Constitución. Precisa que, por lo anterior, no está de acuerdo con rebajar tanto la remuneración de los Ministros, atendida la envergadura de sus responsabilidades, claramente mayores que las de los Parlamentarios.

Respecto del resto de las autoridades, coincide en efectuar una rebaja discreta y pareja y agrega que si hubiese que hacer alguna distinción sería respecto de la remuneración del Presidente de la República debido a que, en ese caso específico, existen otras consideraciones, distintas a la remuneración, que motivan a alguien a asumir el cargo.

Señala que las referencias internacionales deben ser consideradas con cautela, pues no se trata de una comparación entre situaciones absolutamente idénticas y subraya que no es lo mismo determinar la remuneración de un cargo nuevo que rebajar la de uno ya existente, considerando los altos costos de oportunidad de algunas de las personas que ejercen los cargos cuya renta se reduce.

Hace presente que la legitimidad de las instituciones no será mayor como consecuencia de la rebaja de remuneraciones y destaca que una reducción mayor atrae más riesgos -por ejemplo, para la calidad de la conducción estatal- que beneficios, como ocurre respecto al criterio de legitimidad ya mencionado.

En lo relativo al criterio asociado a la situación económica del país, cree que éste tendría mayor peso si se considerara una rebaja respecto de todos los estamentos y no sólo de aquellos cargos del segmento directivo que se señalan en el artículo 38 bis de la Constitución, pues -en ese caso- sería un esfuerzo colectivo. Agrega que como afecta sólo a algunos cargos el ahorro fiscal que se genera es marginal.

El señor Presidente sugiere efectuar un ejercicio con tres montos distintos de rebaja, con el fin de contrastarlos con los cinco criterios que el Consejo debe considerar de acuerdo con la Constitución.

Respecto a considerar la Escala Única de Sueldos, indica que ésta se asocia a dos aspectos, por una parte los montos base, que representan una proporción menor de la cuantía final de la remuneración y, por otra, el principio de jerarquía, esto es, que la autoridad o jefatura percibe una remuneración mayor que su subalterno, en los 36 grados definidos en la E.U.S.

En este punto, el Consejo discute el alcance del principio de jerarquía, considerando cómo se conciliaría con la reforma constitucional y se concluye que la jerarquía administrativa funcional se mantiene, subsistiendo la mayor jerarquía de los Ministros por sobre los Subsecretarios, pero que la jerarquía remuneracional fue alterada por la reforma constitucional al establecer un nuevo mecanismo de determinación de remuneraciones y, en la práctica, sustraer las remuneraciones de las autoridades de la Administración a las que se aplica de la lógica de la Escala Única de Remuneraciones. Se concluye que, en consecuencia, en ese marco, sería posible concebir que, por el efecto de una rebaja mayor de las rentas de los Ministros, los

Subsecretarios puedan percibir una remuneración mayor que la de su superior jerárquico, sin perjuicio de lo deseable que ello sea o no.

El señor Presidente continúa su análisis y expone, respecto a la situación económica del país, que la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha señalado tres escenarios posibles respecto de ajustes al presupuesto aprobado para el año 2020: con rebajas de 20%, 15% y 10%, lo que significa que en el mejor escenario se contará con un 90% del presupuesto aprobado del año 2020 para determinados servicios públicos y en el peor del 80% de dicho presupuesto vigente.

En lo relativo al criterio de independencia en el ejercicio del cargo, señala que al analizar los procesos de modernización del Estado desde 1974 a la fecha -cuando entra en vigor la Escala Única de Sueldos- se aprecia que todas las modificaciones impulsadas por el Ejecutivo y aprobadas por el legislador han sido al alza. Precisa que los aumentos derivados del caso MOP Gate significaron un incremento de entre el 100% y el 135% de las remuneraciones de las autoridades. Agrega que eso elevó la dieta parlamentaria de un valor nominal de \$1.782.000 el año 2002 a \$4.909.000 nominales el año 2004, como consecuencia del aumento de la remuneración de los Ministros de Estado.

En cuanto a la responsabilidad en el ejercicio del cargo, destaca que la de Ministros y Subsecretarios es mayor que la de los Parlamentarios, tanto por la responsabilidad individual y política que recae en los primeros, como por la responsabilidad administrativa que recae en los segundos. Expone que los Ministros de Estado en los países OCDE ganan en promedio un 41% más que los Diputados o equivalentes a cámaras bajas, por lo que el Consejo debe hacer presente la conveniencia de separar la vinculación entre ambos tipos de remuneraciones y, además, de que se establezca por ley la dedicación exclusiva de los Parlamentarios en el ejercicio de sus funciones.

Concluye que, en una apreciación de los distintos criterios en forma conjunta -considerando la tensión entre los distintos parámetros y que algunos presionan a un alza mayor que otros- facilita la tarea de determinar el guarismo más pertinente. Destaca que un alza mayor podría ser más popular frente a la ciudadanía pero llama al Consejo a actuar con responsabilidad, analizando la enorme complejidad de las consecuencias de esta decisión y tender hacia un equilibrio de principios, atendido particularmente al efecto que esta rebaja tendrá en la remuneración de los Ministros de Estado.

Expone que la supuesta transitoriedad de la decisión del Consejo no es tal, pues dada la improbable aprobación de la ley orgánica constitucional que regula la comisión que se hará cargo en forma permanente de la determinación de remuneraciones de autoridades, asigna una alta probabilidad que lo que el Consejo acuerde se aplicará a Parlamentarios y autoridades que ejercerán en el próximo período presidencial. Esto, porque la nueva Comisión debe fijar las dietas y remuneraciones con al menos dieciocho meses de antelación al término del respectivo gobierno, lo que, en el caso del actual período presidencial se cumple el 11 de septiembre de 2020.

El señor Presidente agrega que, empatizando profundamente con la delicada situación que viven miles de familias en Chile, producto de la crisis social y económica derivadas de la pandemia, resulta al menos insuficiente y simplista argumentar en favor de una rebaja radical de la remuneración de las autoridades del Estado en virtud exclusivamente de este criterio, pues las soluciones a dicha crisis involucran elementos de otro orden. Señala que, dada la

distribución de los ingresos en nuestro país, cuestión que responde a elementos más estructurales y que exceden con creces la tarea de este Consejo, ninguna rebaja hará que Parlamentarios y autoridades dejen de estar entre el segmento de mayores ingresos de la población. Por lo tanto, aun cuando esto se transforme en un símbolo, no tiene efectos reales ante las desigualdades que afectan a nuestro país. Combatir estas desigualdades debe ser la prioridad de las políticas públicas impulsadas por la clase política.

Destaca que la crisis de confianza en las instituciones es uno de los elementos que originan el mandato que recae en este Consejo y agrega que la misma no se resuelve rebajando en forma radical las remuneraciones de las autoridades y que, por el contrario, esto generaría un daño irreparable a la modernización del Estado -fundamental en tiempos críticos como estos- y en la entrega de servicios fundamentales a los más vulnerables.

Finalmente, subraya que la crisis de confianza comenzará a resolverse por el ejercicio de liderazgos éticos y competentes en la función pública; la construcción de diálogos genuinos entre el Estado, las comunidades y la sociedad civil; la construcción de una mayor cohesión e integración social; la promoción del mérito y la entrega de real igualdad de oportunidades a la ciudadanía, especialmente los más vulnerables; por el recto funcionamiento de las instituciones y de quienes se desempeñan en ellas, en forma transparente e íntegra, y por el respeto irrestricto al Estado de Derecho y la libertad de las personas.

El Consejero señor Riquelme hace presente la importancia de poner al Estado por sobre otras consideraciones e invita a acercar posiciones y alcanzar un acuerdo.

Destaca la importancia de actuar con la mayor responsabilidad posible. Agrega que definir una rebaja considerable con la expectativa de apurar la entrada en vigor del mecanismo permanente de definición de remuneraciones, como se ha sugerido, no le parece adecuado y hace presente la importancia de considerar todas las decisiones a adoptar con una perspectiva sistémica, considerando que el Estado es una integridad.

La Consejera señora Horst, respecto del resto de las autoridades, señala su acuerdo con los planteamientos de sus pares en relación a efectuar una rebaja menor que respecto de Ministros y Parlamentarios, salvo en el caso de los cargos de exclusiva confianza del artículo 32 N°10 de la Constitución, que son cargos ejecutivos y, además, muy disímiles entre sí, en cuyo caso señala que su sugerencia es que la rebaja sea la mínima posible.

Destaca que las responsabilidades de los Subsecretarios son enormes, por lo que no le parece razonable reducir su remuneración en una proporción similar a la de los Ministros de Estado. Hace presente que los Ministro -dada la equivalencia entre sus remuneraciones y las de los Parlamentarios, impuesta por el artículo 62 de la Constitución-, lamentablemente deberán quedar ganando menos que los Subsecretarios. Señala que comparte el criterio del resto del Consejo respecto a eliminar la vinculación entre ambos tipos de remuneraciones, atendiendo a que, como ya ha señalado, las responsabilidades de Parlamentarios y Ministros de Estado no son comparables.

El Consejero señor Abarzúa sostiene que no ve inconveniente en romper el principio de jerarquía salarial y que, por ejemplo, un Subsecretario gane más que un ministro, ya que dicha situación la deberá resolver la Comisión permanente. Agrega que estima que la mantención de la relación entre las remuneraciones de Parlamentarios y Ministros tuvo por objeto acotar la rebaja, pues nunca estuvieron en discusión las remuneraciones de estos últimos sino que las

dietas y las asignaciones parlamentarias, así como los niveles de control respecto al buen uso de las mismas.

Indica que, si bien en un comienzo consideraba razonable una rebaja que acercara la dieta parlamentaria al promedio de la OCDE, atendidos los antecedentes y estudios presentados al Consejo, tras una profunda reflexión y en pos de un acuerdo, está dispuesto a aprobar una rebaja menos radical en cuanto siga siendo sustantiva. Concluye señalando que ha meditado largamente el tema y agrega que ha adoptado su criterio de forma responsable y en coherencia con sus convicciones.

El señor Presidente hace presente el valor de alcanzar un consenso y adoptar la decisión por unanimidad, por lo que invita a los miembros del Consejo a construir un acuerdo, deponiendo legítimas diferencias.

Expone que, así como han señalado los demás miembros del Consejo, no está de acuerdo con la regla del artículo 62 de la Constitución, ya que considera injusto que una rebaja que permita ajustar adecuadamente la dieta parlamentaria signifique que los Ministros de Estado deban ver sus remuneraciones reducidas en el mismo monto.

Se alcanza un acuerdo de mayoría al que concurren el señor Presidente y los Consejeros señoras Horst, Orellana y señor Riquelme, quienes coinciden en que estarían disponibles para efectuar una rebaja mayor si sólo afectara la dieta parlamentaria. El Consejero señor Abarzúa no participa del acuerdo, reiterando que -pese a compartir con sus pares el valor de alcanzar un criterio común- los argumentos que previamente expuso le impiden modificar su criterio nuevamente ya que, como señaló, su idea original era efectuar una rebaja aún mayor.

Enseguida el Consejo de Alta Dirección Pública aborda la decisión relativa al resto de los cargos y hace presente que se ha optado por renunciar al plazo de 60 días adicionales para pronunciarse respecto a los mismos, considerando la conveniencia de analizar las remuneraciones y su rebaja en forma sistémica.

Además, tuvo a la vista que, respecto de los cargos de Presidente de la República, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, Delegados Presidenciales y Secretarios Regionales Ministeriales, el Consejo cuenta con antecedentes suficientes para adoptar una decisión en este acto.

Asimismo, respecto de los cargos de funcionarios de exclusiva confianza del Jefe del Estado a que se refiere el número 10, del artículo 32, se tiene a la vista que -toda vez que se trata de cargos muy diversos, con naturalezas, regulaciones, roles, responsabilidades y contextos diferentes y particulares y respecto de los cuales el Estado compite en atracción y retención con el sector privado, bajo criterios de mercado-, la tarea de examinar, fijar y rebajar sus remuneraciones es de tal envergadura y complejidad que demanda un análisis técnico especializado, de largo aliento, que no es posible abordar adecuadamente dentro del término de 90 días contados desde la publicación de la ley que impuso esta obligación al Consejo de Alta Dirección Pública, por lo que esta responsabilidad deberá reservarse para la Comisión permanente a cargo de determinar remuneraciones.

Finalmente, el Consejo consideró conveniente proceder con la mayor celeridad, de modo de generar las condiciones para que la Comisión a cargo de definir las remuneraciones, tenga la posibilidad de cumplir su tarea antes de concluir el actual período presidencial, habida cuenta

que debe hacerlo al menos dieciocho meses antes de ello, lo que implica que debe hacerlo antes del próximo 11 de septiembre.

Se deja constancia que el señor Presidente del Consejo, don Alejandro Weber Pérez, se inhabilita de participar de la votación relativa a la rebaja de remuneraciones de los funcionarios de exclusiva confianza del Jefe del Estado, a que se refiere el número 10, del artículo 32, de la Constitución Política de la República.

Su decisión obedece al hecho que, en su calidad de Director Nacional del Servicio Civil, ejerce un cargo comprendido en dicha categoría. Si bien la propia Constitución impone al Consejo que él preside el deber de decidir sobre un asunto en el cual tiene un interés personal, adopta esta determinación con el fin de cautelar a todo evento el principio de probidad.

En consecuencia, el Consejo de Alta Dirección Pública, tras considerar los antecedentes de cada caso y aplicando los criterios definidos por los artículos 38 bis y la disposición trigésimo octava transitoria de la Constitución Política de la República, adopta los siguientes acuerdos:

1.- En relación con la obligación de fijar y rebajar la remuneración de ministros de Estado, senadores y diputados acuerda, por mayoría, reducir su última remuneración percibida en un 25%. Concurren a la mayoría el señor Presidente y los Consejeros señoras Horst, Orellana y señor Riquelme. El voto disidente corresponde al Consejero señor Abarzúa;

2.- En relación con la obligación de fijar y rebajar la remuneración del Presidente de la República, Subsecretarios, Intendentes y Gobernadores, hasta el día en que asuman en sus cargos los Gobernadores Regionales, Delegados Presidenciales Regionales, Delegados Presidenciales Provinciales y Secretarios Regionales Ministeriales, se acuerda, por unanimidad, reducir su última remuneración percibida en un 10%, y

3.- En relación con la obligación de fijar y rebajar la remuneración de los funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República a que se refiere el número 10, del artículo 32, de la Constitución Política de la República, se acuerda por unanimidad, con la abstención del señor Presidente del Consejo, reducir su última remuneración percibida en un 1%. **Acuerdo N° 7233.**

3.- Voto de minoría formulado por el Consejero señor Eduardo Abarzúa.- No concurrí al voto de mayoría en consideración de los siguientes fundamentos:

Desde antes de la aprobación de la norma constitucional rechacé privada y públicamente, la posibilidad que se le asignara de manera transitoria al Consejo de Alta Dirección Pública una función ajena a su naturaleza y competencias. Lo hice en la convicción de que no le corresponde resolver a un órgano de estas características un problema político, originado en causas tan diversas como la desigualdad económica existente, la legitimidad y el prestigio de la política, su financiamiento y eficacia. Todas cuestiones intensificadas por los sucesos del estallido social del 18 de octubre que incluso llevaron, a los mismos Diputados, a aprobar una reducción del 50% de sus dietas por 150 votos a favor y ninguno en contra. Lo hice convencido de que mi función de Consejero es cautelar el Sistema de Alta Dirección Pública y su aporte a la promoción de la concursabilidad y el mérito en el Estado, a través de la realización de

concursos públicos que entreguen nóminas que permitan a la autoridad elegir personas que mejoren la gestión de los recursos públicos y la calidad de los servicios que el Estado provee a la ciudadanía.

Con ese marco, he sostenido que lo que está en juego es una decisión política, cuyo debido cumplimiento, aun cuando se revista de criterios técnicos, exige adoptar una decisión que entregue una señal clara respecto a la desigualdad en el país y a los estándares que esperamos de nuestros representantes. Inscribiéndose nuestra decisión en un contexto de escrutinio público exigente, debemos ser cuidadosos del efecto en el rol y legitimidad del Sistema de Alta Dirección Pública y su Consejo.

Colocar como referente a la Escala Única de Sueldos, hace persistir la noción de prelación entre rentas de Ministros, Subsecretarios, jefes de servicios, entre otros, y no da cuenta de las diferencias entre funciones de responsabilidad política con las propias de la gerencia pública. Al mismo tiempo, vale hacer notar que la relación de igualdad horizontal entre remuneraciones de Ministros y dietas parlamentarias que la reforma constitucional mantuvo, prácticamente no existe en otra legislación internacional. A pesar de constatarse diferencias de funciones, condiciones de desempeño y vulnerabilidad del cargo entre Ministros y Parlamentarios, se condicionó el ejercicio del mandato de reducir remuneraciones, manteniéndose la norma constitucional que las vincula. En mi opinión, si el legislador no lo tuvo a la vista, ello no debe ser un impedimento para enviar la señal significativa ya mencionada.

Siendo la realidad económica del país, un referente del mandato transitorio, creo que ésta debe ser tratada con especial atención. Según datos del INE el 50% de los trabajadores chilenos gana menos de \$400.000 y en el caso de los ocupados, su ingreso mensual promedio asciende a \$573.954. Los frutos del trabajo, sólo reflejan la mala calidad del empleo y sabemos que la mayoría de las pensiones que se obtendrán en los próximos años apenas superarán la línea de la pobreza o se situarán bajo el salario mínimo. Lo anterior; sitúa a Chile, a nivel de la OCDE, con las peores cifras de desigualdad salarial, cuestión que se agravará con la pandemia, por sus efectos económicos y sociales, estimándose niveles de cesantía para nuestro país que superarían los dos dígitos por un período prolongado.

En este contexto, la remuneración bruta mensual de Ministros y Parlamentarios asciende a \$9.349.851 y en ella se reproducen también las desigualdades ya mencionadas. Por ejemplo, en relación al salario mínimo, los Diputados chilenos reciben una dieta que es 36,8 veces el monto del sueldo mínimo, siendo el promedio de América Latina de 18,9 veces, mientras que el de la OCDE es 10,9.

Creo que hemos construido dos mundos, una sociedad fragmentada, en donde la desigualdad no es sólo material, sino respecto del acceso a la salud, la educación, los espacios de esparcimiento y el poder. Las personas viven esta realidad como una vulneración de su dignidad en una vivencia cotidiana de injusticia, ejercida por otros que poseen poder y dinero. Las protestas de octubre mostraron a borbotones la dificultad para interpretar y representar los problemas vitales de nuestros compatriotas, tal vez ingresos que instalan a nuestras autoridades políticas en el 1% más rico, pueden no sólo generar rechazo en la población, sino también cerrar los vasos comunicantes para empatizar con aquellos que se debe interpretar.

La comparación internacional es otro criterio explícito para ejercer este mandato. En todos los cotejos realizados en moneda equivalente y por paridad de poder de adquisitivo (PPA), criterio universalmente aceptado para realizar comparaciones entre países, se llega a la misma conclusión: Chile es el país con la dieta parlamentaria (Diputados) bruta más alta entre los

países de la OCDE y de América Latina, con US\$ PPA 23.355. A su vez, cabe mencionar que es el país con el mayor monto de asignaciones en US\$ PPA, entre los 26 países con información disponible (US\$ PPA 33.766). En una muestra de 50 países, que incluyó a los países de la OCDE y de América Latina, el valor promedio mensual de la dieta parlamentaria por PPA asciende a US\$9.454, para países OCDE es de US\$9.931. Lo anterior, además genera un déficit democrático, al dificultar hasta hacer casi imposible, la competencia con los incumbentes.

Luego de analizar los datos, tanto nacionales como internacionales, mi posición inicial se fijó en una rebaja que podría situarse entre el 35% y el 45% de la dieta parlamentaria, considerando que este último porcentaje de rebaja situaba a nuestros Parlamentarios en el promedio de la OCDE. Con ello además se daba una señal clara para acelerar la constitución de la Comisión permanente y se evitaba que este Consejo y el Sistema de Alta Dirección Pública internalizara, en una resolución de 30 días, los muchos años de desgaste de otras instituciones y actores. Y con la misma lógica aplicar una rebaja mínima a los demás cargos.

Con el fin de propender al acuerdo con mis pares, estuve dispuesto a flexibilizar mi posición hasta un mínimo de 30%, lo que se traducía en una rebaja de la dieta parlamentaria a \$6.544.896 bruto mensual, dicha reducción saca a Chile de los tres primeros lugares en el ranking OCDE de países que más pagan a sus Parlamentarios. En el caso de la remuneración de Ministros, con la rebaja propuesta ésta se situaría en la mediana de los países OCDE, expresadas en dólares PPA.

La diferencia con el porcentaje acordado por el resto del Consejo, de 25%, impidió la unanimidad, pero me permite permanecer fiel a mis convicciones más íntimas y profundas. Creo que un valor inferior al 30% que propuse, limita la fuerza de la señal entregada por la decisión y, pensar que puede producir una fuga de talento del Estado o elevar la exposición a la corrupción de nuestras autoridades de alguna forma conlleva un menosprecio a su vocación de servicio público. Estoy convencido que la propuesta que formulé en el seno del Consejo permitiría a las autoridades políticas servir a Chile y vivir de manera honorable bajo parámetros entendibles para la ciudadanía y adecuados a la realidad de nuestro país.

Finalmente, destaco el trabajo serio y concienzudo desarrollado por el Consejo de Alta Dirección Pública y los diferentes equipos técnicos, sin los cuales esta delicada e incómoda labor, no hubiese sido posible.

A las 16:00 horas, se levanta la sesión.