

Reforma Constitucional que regula la dieta parlamentaria y otras remuneraciones

I. MANDATO CONSTITUCIONAL.

Régimen:

La reforma aprobada en el Congreso entrega a una comisión especial, de rango constitucional -cuyo funcionamiento, organización, funciones y atribuciones serán establecidas mediante una ley orgánica constitucional-, la fijación, cada 4 años y con a lo menos 18 meses de anticipación al término de un período presidencial, de las remuneraciones del Presidente de la República; de los Senadores y Diputados; los Ministros de Estado; Subsecretarios; de los Intendentes y los futuros Gobernadores Regionales; Delegados Presidenciales regionales y provinciales; otros funcionarios que la ley denomina como de la “exclusiva confianza” presidencial y de los contratados sobre la base de honorarios que asesoren directamente a las autoridades gubernativas indicadas.

La comisión estará integrada por 5 miembros designados por el Presidente de la República con el acuerdo de los dos tercios de los senadores en ejercicio: un ex Ministro de Hacienda; un ex Consejero del Banco Central; un ex Contralor o Subcontralor de la Contraloría General de la República; un ex Presidente de una de las ramas que integran el Congreso Nacional y un ex Director Nacional del Servicio Civil.

Artículo transitorio:

El Consejo de Alta Dirección Pública deberá reducir, por una sola vez, la remuneración de las autoridades señaladas, en dos fases:

- Primera fase, 30 días desde la publicación de la reforma: reducción de las remuneraciones de senadores, diputados y ministros; las que deben ser iguales.
- Segunda fase, 90 días desde la publicación: reducción de las remuneraciones del Presidente de la República, Subsecretarios; actuales Intendentes y actuales Gobernadores Provinciales; futuros Gobernadores Regionales, futuros Delegados Presidenciales Regionales y Provinciales; secretarios regionales

Martes, 2 de junio de 2020

ministeriales; otros funcionarios de “exclusiva confianza” presidencial y personas contratadas a honorarios de confianza de las autoridades afectas a la norma.

La reducción de las remuneraciones se mantiene hasta que la comisión permanente fije la nueva remuneración.

La reducción es respecto de la última remuneración percibida y se expresa en un porcentaje.

El Consejo de Alta Dirección Pública debe considerar al menos los siguientes criterios para acometer su mandato: (i) Escala Única de Sueldos, (ii) situación económica del país y (iii) política comparada. La decisión debe fundarse en antecedentes técnicos que garanticen una retribución acorde a la responsabilidad y la independencia en el ejercicio de la función.

II. CONSIDERACIONES.

1. El problema de política pública.

¿Qué pretende lograr esta reforma? ¿Trata de resolver un problema técnico o un problema político? Al revisar la historia de la ley y la discusión pública en la materia, 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, 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. Y eso pone una presión adicional sobre los hombros del Consejo de Alta Dirección Pública. Si acordamos entonces que el problema es de legitimidad ¿ayuda una baja de remuneraciones a que la ciudadanía confíe más en su clase política?

2. Duración del artículo transitorio e impacto de la primera fijación.

No es claro que lo que haga el Consejo sea de corto plazo. 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 Ley Orgánica Constitucional que la crea esté lista para que eso ocurra en esta administración. Eso, a lo menos,

extiende la duración del transitorio por 4 años. Más aún, 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.

3. Efectos en la Estructura de remuneraciones del Estado.

La redacción de la reforma es imprecisa sobre cómo la fijación de rentas que haga el Consejo ADP impactará en otras leyes y otras remuneraciones. Esto requerirá un estudio acabado del Consejo. No podría que ocurrir que por la rebaja de la renta de los subsecretarios, por ejemplo, se termine afectando –por la ley 19.882- a los jefes de servicio ADP. Esto, debe ser rigurosamente evaluado para evitar afectar al sistema de alta dirección pública, motor de la modernización de nuestro Estado.

También 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.

III. CRITERIOS.

La reforma señala explícitamente algunos criterios que debe considerar el Consejo de Alta Dirección Pública para su decisión: (i) Escala Única de Sueldos, (ii) situación económica del país y (iii) política comparada. La decisión debe fundarse en antecedentes técnicos que garanticen una retribución acorde a la responsabilidad y la independencia en el ejercicio de la función.

Algunos de los criterios consagrados en la ley no son muy, por ejemplo la escala única de sueldos está completamente desactualizada, básicamente la escala única es una asignación base a la que hay que sumarle una serie de bonificaciones que hemos ido incorporando como una forma de hacer más atractivas las remuneraciones.

La legislación comparada como criterio es muy riesgozo porque puede inducir a

Martes, 2 de junio de 2020

serios errores, pues la dispersión es tan amplia que será muy difícil para el Consejo buscar un país modelo o promedios. Por lo demás, las diferencias en las condiciones laborales, regímenes políticos, existencia o no de dedicación exclusiva de los parlamentarios, o rentas complementarias hacen muy riegosas las comparaciones.

Por ultimo, la situación económica del país es probablemente el criterio más relevante. Nuestra legislación contiene varias normas que buscan velar por un manejo responsable de las finanzas públicas. La Constitución Política, por ejemplo, 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 Autonomo que tiene por objeto “contribuir con el manejo responsable de la política fiscal del gobierno central.

En definitiva, la situación económica es un antecedente importante porque evidentemente tiene consecuencia en las remuneraciones del mercado. Durante los ciclos económicos negativos las remuneraciones son menores y en los ciclos altos las remuneraciones aumentan con el fin de atraer mejor capital humano.

Pensar en remuneraciones que se ajusten a la realidad económica es entonces 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.

Criterios adicionales a los que propone el marco jurídico para contribuir a la decisión del Consejo.

1. Separar el mundo político técnico. 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.

Es indispensable hacer una separación entre los cargos políticos, pagados sobre mercado y los cargos técnicos ya que se estima que la brecha en este caso es en contra del sector público. Lo anterior es avalado por estudios que el mismo ADP ha encargado en el pasado.

Adicionalmente, pareciera 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 ADP 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, en consecuencia para los cargos ADP, tenemos una exclusiva confianza con limitaciones, lo que justifica que queden fuera de la reforma.

- 2. Mirada sistémica.** Lamentablemente la discusión sobre remuneraciones a los parlamentarios, se enredó mucho los últimos meses y al final la nueva legislación terminó incorporando a los cargos políticos del ejecutivo, lo anterior es lamentable porque agrega una dificultad adicional a la atracción de talento al sector público. En efecto, los Ministros de Estado y los Subsecretarios tienen una enorme responsabilidad en el diseño de política pública y en la conducción política del país y si bien servir a Chile es un honor, los tiempo es que esto se hacia gratuitamente han sido largamente superados, la profesionalización de la función pública debe venir acompañada de remuneraciones acorde a la responsabilidad que se asume. En definitiva, el ajuste de remuneraciones debiese ser equilibrado para no desincentivar la participación política.

- 3. Austeridad fiscal y comprensión de la situación país.** Evidentemente 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, etc. Esta situación 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. La propuesta del Consejo debe ir en concordancia con lo que se esté haciendo en el resto del Estado.

En estos tiempos difíciles, 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.

- 4. Atracción de talento al sector público.** Como contrapunto, el diseño e implementación de buenas políticas públicas para la ciudadanía exige atraer a los mejores. Este ha sido el propósito del Sistema ADP en sus 17 años de existencia. E

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 .

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.

- 5. Reconocer la historia y los ciclos de modernización del Estado.** La modernización del Estado en nuestro país a partir del año 90 ha enfatizado la profesionalización como eje para implementar mejores políticas públicas.

Martes, 2 de junio de 2020

La ley del nuevo trato, la que crea el Sistema ADP buscaron entre otras cosas incrementar las remuneraciones de los funcionarios públicos como una forma de evitar la corrupción y los riesgos de captura. Resulta curioso que 15 años después estemos en una discusión que va completamente en la dirección contraria. Miremos la historia y aprendamos de ella.

- 6. Entregar orientaciones de política pública.** Aún cuando no sea parte del mandato, el consejo ADP 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. Sabemos que hasta la fecha ha sido más bien inorgánico y parchado. Tenemos aca una oportunidad para hacerlo en forma orgánica, sistémica y con mirada de largo plazo: justa retribución por el esfuerzo realizado; austeridad fiscal; atracción y retención de talento; equidad interna y competitividad externa; garantizar la integridad pública, son algunos de los criterios generales que debería contener un modelo de remuneraciones en el Estado, especialmente para las funciones de la Administración Central del Estado.