

## **REDUCCIÓN DE REMUNERACIONES DE MINISTROS, PARLAMENTARIOS Y OTRAS AUTORIDADES.**

### **Comentarios a la aplicación del mandato entregado por la Constitucional Política de la República al CADP.**

**Ponencia de Enrique Paris H. / 16 de junio de 2020.**

Me siento muy honrado por la invitación del Consejo de Alta Dirección Pública (Consejo ADP) a exponer sobre los alcances de la tarea de dar cumplimiento al mandato constitucional de fijar las remuneraciones de Altas Autoridades del Estado. Espero que estas reflexiones colaboren con la difícil misión que la Constitución les ha asignado.

He tenido la oportunidad de ver otras audiencias públicas del Consejo y quiero señalar, como algunos invitados lo dijeron, que este mandato ratifica el valor del Consejo ADP y la importancia que le ha venido entregando el Parlamento, reconociendo la seriedad de sus actuaciones, que son y han sido técnicamente solventes, que ha tenido la capacidad de procesar diferencias con razonabilidad y sin espíritu partisano. Estos rasgos del Consejo de ADP explican a mi juicio en gran medida la decisión del Congreso de entregarle este mandato.

No obstante este reconocimiento, en lo personal, estimo que la tarea de reducir las remuneraciones de Altas autoridades no debió ser entregada al Consejo de ADP y siendo el nudo del debate legislativo el nivel que debieran tener las Dietas Parlamentarias, su ajuste debió ser una decisión del propio Congreso, más aún si la reducción será transitoria hasta que se constituya la Comisión que prescribe el nuevo artículo 38 bis de la CPR y entre en vigencia la LOC que la regirá. Frente a las objeciones a que el propio Parlamento tomara esta decisión, cabe recordar que al él le corresponde decidir cada año el reajuste de remuneraciones del sector público que incrementa las dietas y que de modo aún más directo, en 2003 los parlamentarios concurrieron a la aprobación de la ley que creó la Asignación de Dirección Superior (Ley nº 19.863) que incrementó significativamente las remuneraciones de los Ministros de Estado de las que dependen sus dietas.

Dicho lo anterior, dadas las características del sistema de remuneraciones del sector público, la misión encomendada al Consejo ADP ofrece la oportunidad de advertir los efectos de introducir cambios, sobre todo rebajas, en las remuneraciones de las máximas autoridades de gobierno sobre las de directivos públicos. 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 se ha visto progresivamente distorsionando. Tendencias opuestas explican esta distorsión; 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 ( primeros y segundos niveles

jerárquicos). Por otra parte y en sentido contrario, las presiones cada vez más frecuentes por reducir o congelar los salarios de las autoridades del gobierno<sup>1</sup> que cumplen la función de dirigir el funcionamiento de la Administración del Estado. En los último 10 años al menos en 3 ocasiones estas autoridades no han recibido el reajuste del sector público. El resultado ha sido que las escalas salariales tienden a compactarse - lo que no es enteramente negativo - pero esto ocurre ensanchando la cúspide de las escalas salariales, equiparandose 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. Hoy ya se produce este efecto en la Escala Unica de Sueldos donde el sueldo base de ciertos grados es mayor al del grado superior.

He participado en distintos estudios e iniciativas sobre empleo público y en particular sobre remuneraciones de altas autoridades del Estado. Para los efectos de la misión del Consejo de ADP, en cuatro de ellas se trató de dietas parlamentarias y me han servido para analizar esta materia desde distintos angulos.

- en 2002, con ocasión de la discusión de la ley nº 19.863 que creó la Asignación de Dirección Superior;
- en 2012, como parte de una consultoría para el Consejo de Asignaciones Parlamentarias que estudió alternativas de aplicar mecanismos diferenciales a los montos de las asignaciones parlamentarias;
- en 2016, liderando al equipo del Ejecutivo que en conjunto con representantes del Congreso elaboró el "Informe de la Comisión técnica sobre dietas y asignaciones parlamentarias"; y
- en 2017, con motivo de dar cumplimiento al no incremento los recursos para asignaciones parlamentarias con motivo del aumento en el número de legisladores a partir de 2018.

## **La Dietas Parlamentaria**

La dieta es la compensación asociada a la dignidad del cargo parlamentario y permite cumplir con las labores parlamentarias esenciales.

1.- ¿Cómo se fijan las dietas parlamentarias? La evidencia comparada y la experiencia chilena muestran que los países aplican distintas reglas o mecanismos para determinar la dieta parlamentaria:

- (a) un monto fijado por ley; (b) monto autodeterminado por el Congreso; (c) monto fijado por entidades o comisiones, permanentes o ad-hoc, con expertise en la

---

<sup>1</sup> Reajuste 0 para autoridades de gobierno en las leyes de reajuste de remuneraciones del sector público desde 2008 a la fecha.

materia; (d) monto asimilado a la remuneración de un cargo público específico: Jueces, ministros<sup>2</sup>.

- En algunos casos se aplica una combinación de estas reglas.

En síntesis no hay una sola manera de determinación de la dieta y la que se aplica es fruto de la deliberación política de cada país. En el caso de Chile, sabemos que recién en la Constitución del '25 se incorporó una norma sobre la dieta parlamentaria, que transitoriamente ( art. 8º transitorio) la fijó en \$2.000 hasta que una ley la regulara de manera permanente. Transcurrieron más de 15 años antes que se dictara la primera ley. Luego en 1965, Frei M. intentó innovar proponiendo que la dieta fuera equivalente a la remuneración de un ministro de Corte Suprema pero ese cambio no prosperó. Desde 1990 la dieta corresponde a la remuneración de un ministro de Estado.

## 2.- El nivel de la dieta parlamentaria

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. Primero, hacer notar que dicha remuneración – asociada a uno de los grados superiores de la EUS- le corresponde el reajuste anual de remuneraciones del sector público y en los últimos 25 años ha tenido 2 incrementos adicionales por asignaciones que se han creado; un componente fijo de la asignación de modernización (3%) y a la Asignación de Dirección Superior que introdujo un aumento considerable pues corresponde al 135% de todas las demás remuneraciones de carácter permanente.

En marzo de 1990 la dieta parlamentaria ascendía a \$536.000. En 2002 su valor nominal llegaba a \$1.934921 ( que corresponderían a \$ 3.428.862 de hoy). Para el año 2003, producto de la aplicación de la creación de la Asignación de Dirección Superior la dieta llega a \$4.695.232, con un incremento de 143% en su valor.

Al comparar la Dieta con el Salario Mínimo (Cuadro nº 1) se observa lo siguiente:

### Cuadro nº 1

---

<sup>2</sup> (a) Francia, Canadá y USA; (b) España y México; (c) UK, USA, Australia; (d) Alemania (remuneración de un juez tribunal Federal); Chile (Ministros de Estado); Parlamento Europeo ( 38,5% del salario de un Juez del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea).

| Dieta Parlamentaria /<br>Salario Mínimo |             |
|---|-------------|
| Año                                     | Nº de veces |
| 1990                                    | 20,6        |
| 2002                                    | 17,4        |
| 2003                                    | 40,6        |
| 2020                                    | 29,2        |

Todas las comparaciones internacionales sitúan a la Dieta parlamentaria chilena 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 donde Chile lidera la dieta bruta de los parlamentarios (Clapes, 2018). Los datos mostraron que en nuestro país los parlamentarios ganaban 11,8 veces el PIB per cápita equivalente, ocupando nuevamente el primer lugar al de la OCDE, seguido por Turquía (6,3), México (5,6) e Italia (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 era de 55,8 veces.

Por su parte en 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.

El estudio comparado más reciente que conozco lo realizó la Biblioteca del Congreso en 2019 en el cual Chile sigue ocupando el primer lugar (US\$23.186) seguido de Italia (US\$15.110) y EE.UU.(US\$14.500).

Volvamos al incremento que experimentó la dieta parlamentaria con la creación de la Asignación de Dirección Superior. Como se aprecia en el cuadro nº 2 entre 2002 y 2003 se incrementó en 132% y en los últimos 18 años se ha incrementado en 173% en términos reales.

Cuadro nº 2

| <b>Incremento de la Dieta Parlamentaria</b> |              |              |              |                    |                    |                    |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| (Valores expresados en \$ 2020)             |              |              |              |                    |                    |                    |
| Concepto                                    | Año 2002     | Año 2003     | Año 2020     | Var.%<br>2002/2003 | Var.%<br>2003/2020 | Var.%<br>2002/2020 |
| Monto Dieta Parlamentaria                   | \$ 3.428.862 | \$ 7.962.874 | \$ 9.349.851 | 132%               | 41%                | 173%               |

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos en Gobierno Transparente y Contraloría General de la República

## PROPUESTAS

### 1.- Partir por establecer un rango

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, las asignaciones de Diputados y senadores superan los \$13 millones y \$24 millones mensuales respectivamente (1,4 veces y 2,6 veces la dieta).

Una aproximación posible para reducir la dieta parlamentaria puede ser establecer un rango cuyo techo es el valor 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 \$ 3428. 862. Estos montos tienen naturalmente como corolario la remuneración de un Ministro de Estado. 2.-

### 2.- No perder de vista la comparación internacional

A mi juicio el referente internacional relevante para analizar esta materia es la OCDE y sugiero que las estimaciones se orienten a situarse dentro del rango de salarios parlamentarios del resto de los países de la organización.

### 3.- Imponibilidad de la dietas parlamentarias

Las dietas de los parlamentarios debieran quedar sometidas a las mismas reglas de un trabajador común (o las que ya se aplican a trabajadores independientes), esto es de hacer obligatoria la cotización de salud y previsional para todas aquellas rentas que provienen del trabajo. La imponibilidad de la dieta encuentra justificación también en el hecho de ser equivalente a la remuneración bruta de los ministros la que es imponible. Es pertinente hacer ver que el tratamiento tributario especial de las rentas provenientes de la función pública de altas autoridades políticas que importan en la práctica una tasa efectiva de impuestos 5% mayor a rentas del trabajo equivalentes.

### 4.- El impacto de la reducción de la dieta parlamentaria sobre las remuneraciones de las autoridades de gobierno.

Consideraciones previas; actualmente las remuneraciones de los ministros de Estado y subsecretarios están vinculadas directamente con las remuneraciones de otras autoridades: Ministros del TC y Consejeros del Consejo para la Transparencia. En el caso de los Altos

---

3 Desde 2015 las rentas percibidas por el Presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, senadores y diputados que superen las 150 UTM (Ley nº 20.780) son gravadas con una tasa marginal del 40%. La última reforma tributaria repuso la tasa marginal del 40% a partir de rentas mayores a 310 UTM (Ley 21.210).

directivos públicos, sean o no ADP el total de sus remuneraciones no pueden superar a las del Subsecretario del ramo respectivo<sup>4</sup>.

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 esta con la de los subsecretarios. Se puede ir más lejos, 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 12 directivos ADP que ocupen cargos en virtud del artículo 36 bis son de exclusiva confianza al igual que el Director del Servicio Civil, el Director Administrativo de la Presidencia de la República el Director de Presupuestos. Siendo así, este Consejo tendría que fijarles a todos ellos la remuneración.

Como vemos, y ya se ha dicho ante este Consejo, 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.

Comprendo perfectamente 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, en lo personal considero que es 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, cabe recordar que 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.

Decía al comienzo que el mandato constitucional del Consejo ADP brinda una oportunidad y esta es la de adoptar decisiones y formular recomendaciones que promuevan modificaciones legales que despejen algunas de las tensiones del sistema de remuneraciones del sector público.

Al respecto propongo:

- a) Eliminar de facto los componentes vigentes de la remuneración del Presidente de la República, Ministros de Estado ( 9 asignaciones más el sueldo base), Subsecretarios,

---

<sup>4</sup> Dos normas limitan las remuneraciones de Altos Directivos públicos. Por una parte el artículo N° 65 de la ley n° 19.882 que establece que la asignación ADP, “sumadas las remuneraciones de carácter permanente, no podrán significar en cada año calendario, una cantidad promedio superior a las que correspondan al subsecretario del ramo.” Por otra, el art. 7 transitorio de la ley n° 19.863 establece que la concesión de la asignación de Dirección Superior, “sumadas las remuneraciones brutas de carácter permanente, no podrá significar en cada año, una cantidad promedio superior a \$4.639.755 mensuales”, que era la del subsecretario. Más tarde, en el art. 31 de la Ley n° 19.985 se reemplazó el monto del artículo 7° transitorio de la ley n° 19.863 y se agregó un inciso final que indica que “a partir del 1 de diciembre del 2015, las cantidades señaladas..... no podrán superar....las remuneraciones ..... que correspondan al subsecretario del ramo...”

intendentes y gobernadores (revisar situación de SEREMIS), fijando un monto global bruto de remuneración imponible;

- b) En el caso de Intendentes y gobernadores debiera mantenerse la asignación de zona.
- c) Recomendar que estos mismos cargos sean separados de la Escala Única de Sueldo o de la que corresponda, de modo que estas queden encabezadas por los jefes superiores de cada Servicio;
- d) Recomendar la introducción de las siguientes modificaciones legales:
  - i. Modificar el inciso segundo del artículo n° 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.
  - ii. Modificar en el mismo sentido el art. 31 de la ley n° 19.985.

### **Otras consideraciones:**

Me han llamado la atención dos elementos del mandato constitucional del Consejo ADP:

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 se refiere expresamente a las remuneraciones de las autoridades y estos no lo son.

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.