PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DETERMINACIÓN DE RENTAS DE AUTORIDADES PÚBLICAS

SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL

Mario Marcel | Presidente del Banco Central de Chile

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento| Senado

Banco Central de Chile, 27 de enero de 2020

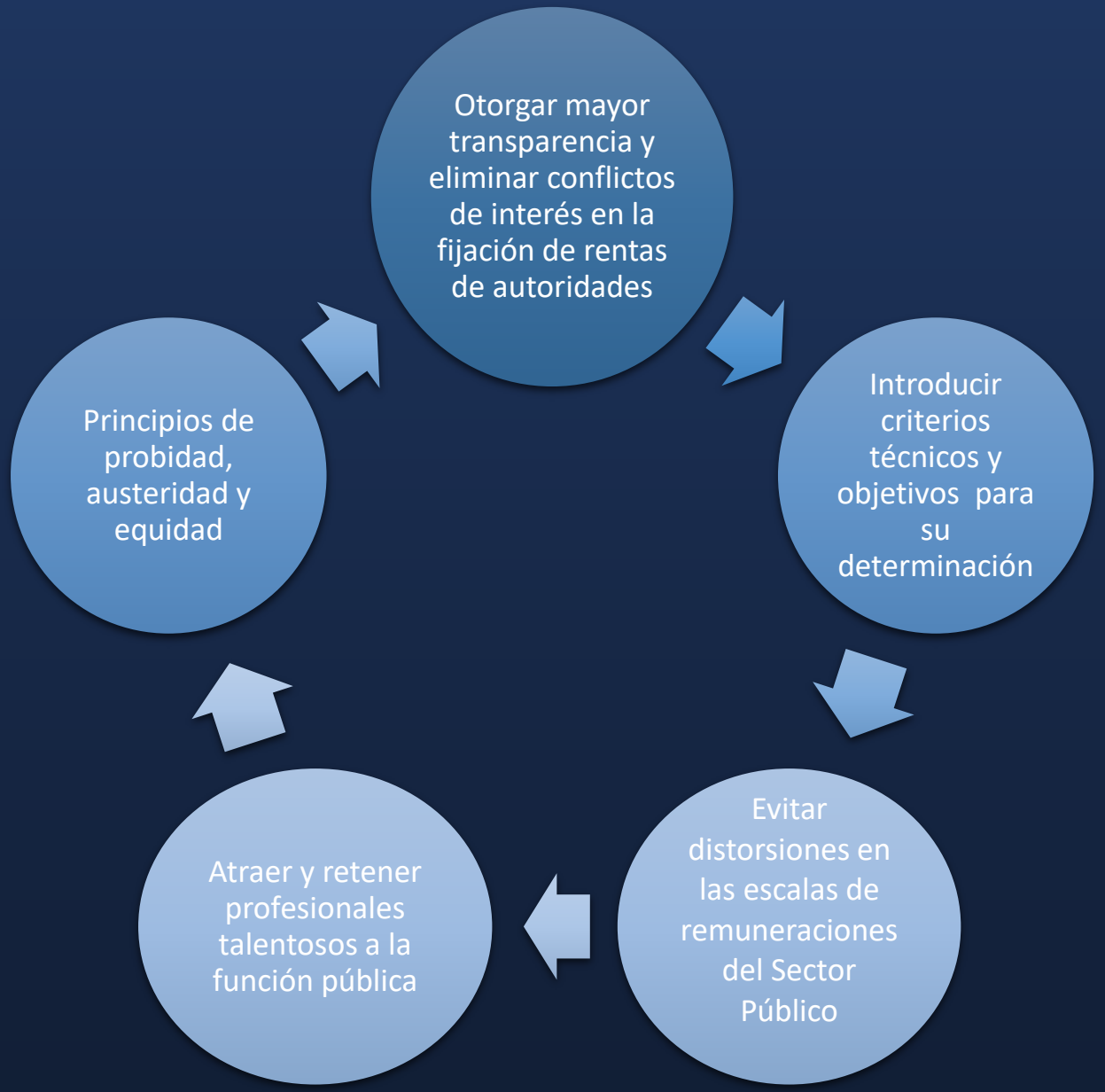
Agenda

1. Antecedentes
2. Análisis del Rol del BCCh en el proyecto aprobado en primer trámite
3. Experiencias internacionales
4. Sugerencias para consideración de la Comisión

1 Antecedentes

Introducción

Fundamentos básicos de un Sistema de determinación de Rentas para autoridades públicas



Sistema vigente de remuneraciones del sector público

- **Sistema de remuneraciones vigente en Chile:**
  - Art.8 CPR: Principio de probidad en el ejercicio de las funciones públicas
  - Art. 65 N° 4 CPR: Fijación y modificación de rentas de personal del sector público es materia de ley de iniciativa exclusiva del Pdte. de la República
  - Sistema legal de adhesión. Escala Única de Sueldos (DL 249, de 1974) y otros sistemas especiales (ej. DL 3551, de 1980, escala de “fiscalizadores).
  - Entidades excluidas: Personal regido por el C. del Trabajo (ejs. CORFO, JUNAEB, SERCOTEC, CONAF, empresas públicas y BCCh, entre otros)
  - Parlamentarios: Equiparación con Ministros de Estado (art. 62 CPR)
  - Reajuste del sector público: por vía legal (más reciente: Ley N° 21.216)

Sistema vigente de remuneraciones del sector público

- **Acuerdo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento del País**, (2003). Acuerdo transversal de 49 iniciativas. Entre otras, remuneraciones de las altas autoridades del sector público, incompatibilidades, conflictos de interés, tránsito del sector público al privado.
- Diversas reformas legales:
  - Ley N° 19.882 (2003) regula nueva política de personal para funcionarios públicos: Establece normas sobre carrera funcionaria: cargos de carrera, provistos por concursos públicos, de dedicación exclusiva y sujetos a prohibiciones incompatibilidades legales. Establece sistema de metas y regula beneficios; crea el Servicio Civil y Sistema ADP;
  - Ley N° 20.285 (2008), sobre acceso a la información (impone obligaciones de transparencia activa y pasiva a órganos del Estado)
  - Ley N° 20.088 (2006) exige declaración patrimonial
  - Ley N° 20.880 (2015), sobre Probidad y prevención de conflictos de interés
  - Ley N° 20.955 (2016), perfecciona el Sistema ADP y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil

Iniciativas recientes en la materia

- **Proyecto de ley que fija un mecanismo para establecer el reajuste de las remuneraciones de las altas autoridades del Estado** (Boletín N° 11160-05) iniciado por Mensaje del Gobierno anterior (marzo de 2017), a partir de las recomendaciones de la Comisión Técnica sobre dietas y Asignaciones Parlamentarias (actualmente radicado en Comisión de Hacienda del Senado).

2

Análisis del Rol del BCCh en el proyecto aprobado en primer trámite

Rol del BCCh

- Si bien en la Comisión de Constitución de la Cámara se planteó inicialmente que el BCCh fijara las remuneraciones de las autoridades del sector público, en definitiva esa corporación aprobó encargar esta función a una Comisión Técnica, independiente y de carácter ad hoc.
- Con ello, se acogieron en parte importante los argumentos formulados por el BCCh, en orden a que asignarle dicha función implicaba una serie de potenciales conflictos con otros principios y normas constitucionales, con la naturaleza de su función sus y objetivos esenciales y que no tiene precedentes en ningún otro Banco Central del mundo.
- De todos modos, el texto aprobado continuó encomendando dos tareas al BCCh: (i) designar a 2 de los 5 miembros que integrarán la Comisión Técnica, y (ii) servir como Secretaría Ejecutiva de la misma, proveyéndola de los antecedentes necesarios para el cumplimiento de su cometido.
- En la segunda tarea subsisten problemas que demandan un examen más a fondo.

Alcances de la actuación del BCCh como Secretaría Ejecutiva

1. Inconsistencia con el rol del BCCh en el Ordenamiento Jurídico Chileno
2. Potencial conflicto de interés con el sistema de designación y remoción de Consejeros
3. Falta de *Expertise* técnica específica

1. Inconsistencia con el rol del BCCh en el Ordenamiento Jurídico Chileno

- La Constitución establece que el BCCh es un organismo autónomo, con patrimonio propio y de carácter técnico, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional

- La LOC del Banco dispone que éste tiene por objeto velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos

- La autonomía del BCCh implica que no sólo sea independiente para cumplir su mandato legal, sino que no se inmiscuya en materias propias del ámbito del Ejecutivo, entre las que se encuentran las relativas al presupuesto fiscal, con cargo al cual se pagan las remuneraciones de las autoridades

2. Potencial conflicto de interés con el sistema de designación y remoción de Consejeros

- De acuerdo con el artículo 7° de la LOC, los miembros del Consejo son designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado.
- A su vez, la LOC regula las causales y procedimientos de destitución de los Consejeros, en cuya decisión intervienen, según el caso, el Presidente de la República (art. 16 y 17), el Senado (art. 17) y la Corte de Apelaciones de Santiago (art. 15).
- De aprobarse la reforma en los términos propuestos, el BCCh mantendría un rol, a través de la Secretaría Ejecutiva, en la determinación de las rentas de autoridades que participan directamente en su nombramiento y remoción de sus máximas autoridades, lo que podría dar lugar a un potencial conflicto de interés.

3. Falta de *Expertise* técnica específica

- Las capacidades del Banco se encuentran orientadas al cumplimiento de su mandato legal
- El Banco no posee *expertise* en materia de remuneraciones del sector público, no cuenta con datos específicos en la materia ni pertenece a redes en las cuales se traten técnicamente estos temas.
- Existen en nuestro país otros organismos de carácter técnico que se encuentran mejor capacitados para asumir esta labor:

  - Servicio Civil: sus funciones legales incluyen expresamente "realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado, a fin que sirvan de base para proponer las asignaciones de alta dirección pública y funciones críticas, como asimismo para la determinación de las demás retribuciones económicas del sector público".

  - Dirección de Presupuestos: tiene a su cargo proponer la asignación de los recursos financieros del Estado y regular el proceso de formulación del presupuesto público, con cargo al cual se financian las remuneraciones de las autoridades públicas.

Este problema se acentúa por algunas de las características del texto que se discute

1. Falta de criterios que orienten la fijación de estas remuneraciones
2. Alto número de cargos que estarían sujetos a este procedimiento
3. Potencial superposición con remuneraciones no sujetas a este mecanismo
4. Ajuste previo de las remuneraciones para algunos cargos, en articulado transitorio
5. Reducido plazo para primera fijación
6. Falta de mecanismos de revisión/ratificación

Estimación preliminar del número de autoridades y jefaturas en organismos públicos

Capítulo CPR	Autoridades	Jefaturas y otros cargos de rango legal	Otros cargos Directivos	Regidos por el Código del Trabajo	Total
Capítulo IV – Gobierno	63	148	4005	117	4333
Capítulo V – Congreso Nacional	198	2	38	0	238
Capítulo VI – Poder Judicial	21	196	1441	0	1658
Capítulo VII – Ministerio Público	20	765	95	0	880
Capítulo VIII – Tribunal Constitucional	10	8	5	0	23
Capítulo IX – Justicia Electoral	19	19	-	-	38
Capitulo X – Contraloría	1	1	28	0	30
Capítulo XI – FFAA y de Orden y Seguridad	4	1	139	0	144
Capítulo XII – COSENA	0	0	0	0	0
Capítulo XIII – BCCh*	5	3	26	29	63
Capítulo XIV – Gobierno y Administración interior	417	2240	622	0	3279
Empresas Públicas	141	163	0	163	467
Universidades del Estado	18	684	0	0	702
Total	917	4230	6399	309	11855

* El BCCh no se encuentra incluido en el proyecto despachado por la C. de Diputados. Las remuneraciones de sus autoridades son fijadas conforme a procedimiento regulado en art. 10 de su LOC.

Ejemplo: Directivos Ministerio de Salud

Ministerio de Salud

Jefaturas y Directivos 2019, **TOTAL: 147**

Ministro (1)

- Subsecretaría Salud Pública (37)
- Subsecretaría Redes Asistenciales (4)
- CENABAST (13)
- FONASA (38)
- ISP (10)
- Super intendencia de Salud (12)
- Servicios de Salud (32)

Fuente: Ministerio de Salud.

Ejemplo: Remuneraciones de funcionarios de organismos y servicios dependientes del Ministerio de Salud con rentas por sobre $4.000.000

Ministerio de Salud

Planta	Contrata	Código del Trabajo	Honorarios
288	3939	-	221

Total : 4448

*Remuneración bruta
Fuente: Transparencia Activa

3 Experiencias internacionales

Comparación de sistemas de remuneración de autoridades

- En varios países OCDE existen **órganos externos** que proponen o determinan cambios en las dietas parlamentarias; en algunos este mecanismo se extiende a otras autoridades
- Para este efecto se definen criterios que se deben considerar al efectuar esa fijación
- Los casos de reducciones de salarios han provenido de iniciativas propias y/o transiciones políticas

*Fuente: “Public Sector Compensation in Times of Austerity, OECD, 2012.”

Criterios vs. mecanismos para la fijación de remuneraciones de autoridades: Nueva Zelanda

- Relatividad justa con posiciones comparables: la necesidad de ser justos tanto con las personas cuyo pago se está fijando como con los contribuyentes
- Requisitos del trabajo
- Necesidad de reclutar y retener individuos competentes
- Cualquier condición económica adversa prevaleciente (que podría llevar a fijar una remuneración más baja de lo que podría haber sido el caso)
- En el caso de parlamentarios, se fija el monto total considerando salario, beneficios como la jubilación y gastos relacionados con el trabajo, como viajes
- Todas las decisiones son independientes (no son confirmadas por ministros o parlamentarios) y finales

Criterios vs. mecanismos para la fijación de remuneraciones de autoridades: Estados Unidos

- En **EE.UU.**, existe una *Comisión de Ciudadanos sobre Servicio Público y Compensación*, formada por once miembros, designados por los distintos poderes del Estado.
- Comisión propone al Presidente de los EE.UU., cada 4 años, las remuneraciones que regirán a partir del siguiente año fiscal para el Vicepresidente, Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte y Jueces Federales, entre otras autoridades.
- Presidente recomienda al Congreso (para que éste apruebe) las remuneraciones “justas y razonables”, a partir del reporte de la Comisión, del valor prevalente en el mercado por los servicios y posiciones consideradas, de la condición económica del país y la situación fiscal.

Criterios vs. mecanismos para la fijación de remuneraciones de autoridades: <u>México</u>

- En México, la Constitución Federal y la Ley establecen como principio rector que *los servidores públicos deberán recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.*
- Además se dispone que:
  - i) ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República
  - ii) ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo en ciertos casos excepcionales, y
  - iii) los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos.
- En 2018, el Presidente de México decidió rebajar su sueldo al 60%., lo que afectó a todos los servidores públicos. Esto gatilló salida masiva de directivos y recursos ante los tribunales de justicia contra la medida.

Sistemas de determinación de remuneraciones establecidas mediante órganos autónomos

En **Nueva Zelanda** existe una *Remuneration Authority* , organismo autónomo de tres miembros, encargado de fijar las remuneraciones de las altas autoridades del sector público, incluidos los miembros del Parlamento.

En **Australia** existe un *Remuneration Tribunal,* órgano autónomo encargado de fijar las remuneraciones de altas autoridades públicas, compuesto de tres miembros, y que incluso tiene facultades para determinadas varias asignaciones parlamentarias.

En **Reino Unido**, para el caso de los parlamentarios, se estableció en 2009 la *Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)*, como el organismo público encargado de determinar y administrar el esquema de gastos de la actividad parlamentaria.

En **Singapur** en 1994 se estableció un Comité Independiente que propuso un sistema de remuneraciones para el Primer Ministro, los miembros del Parlamento y otras autoridades de la administración.

- En 2011, el Primer Ministro designó a un nuevo Comité Independiente para revisar las remuneraciones de las altas autoridades, cuyo informe fue aprobado por el Parlamento, estableciéndose un nuevo Marco General de remuneraciones para las autoridades públicas.
- En 2017, el Primer Ministro volvió a designar a un Comité Independiente para analizar el funcionamiento del referido Marco General y proponer ajustes al mismo. El Comité recomendó mantener el sistema de remuneraciones establecido el año 2011.

Características de órganos externos de fijación del sueldo de parlamentarios y de otros altos cargos del sector público en países OCDE

País	Quién Nombra?	N° Consejeros	Duración Cargo (años)	Jurisdicción		
				Parlamento	Jueces, Ministros	Otros
Australia	Gobernador General (a propuesta del Parlamento)	3	5	X	X	x
Finlandia	Presidente del Senado	3	4	X		
Islandia[1]	Parlamento (3), Tribunal Supremo (1) Ministro de Hacienda (1)	5	4	X	X	X
Nueva Zelanda	Gobernador General (a propuesta del Ministro del Trabajo)	3	3	X	X	X
Reino Unido	Reina (a propuesta del Parlamento)	5	5	X		
Suecia	Parlamento	3	?	X		
Noruega	Parlamento	3	4	x		

Nota: (1) En Islandia, este organismo funcionó entre 2006 y 2018.
Fuente: Elaboración propia.

Resumen de la experiencia internacional

- Si bien la regla general es que las remuneraciones de autoridades y jefaturas sean fijadas a través de los mismos mecanismos que los del resto de los servidores públicos, existen casos en que éstas han sido objeto de ajustes por una vez y otros en que existe un mecanismo permanente, basado en recomendaciones o decisiones de entes externos.
- En el caso de las dietas parlamentarias, es más frecuente que existan mecanismos externos de fijación, aunque tienden a dominar procedimientos internos del Parlamento.
- En todos los casos de mecanismos externos, éstos están acotados a las remuneraciones de las autoridades.
- En general, estos órganos externos ejercen su labor siguiendo principios y criterios definidos en la Ley
- No se han detectado casos en que esta sea una tarea que se encomiende al Banco Central, o en que este tenga un rol proptagónico.

4 Sugerencias para consideración de la Comisión

Propuestas y comentarios colaborativos

1. La determinación de las rentas de las autoridades públicas se debería efectuar en base a criterios orientadores expresamente definidos por la regulación que la rija. Estos podrían incluir profesionalismo, dedicación, probidad, austeridad en la función pública
2. Sería aconsejable acotar y precisar el universo de autoridades y cargos cuyas remuneraciones quedarán sujetas a este procedimiento.
   - Al respecto, se estima que la determinación de rentas podría quedar circunscrita a los cargos de elección popular y aquellos que sean de exclusiva confianza respecto de los primeros. De esta manera se distinguiría claramente entre cargos de origen político y otros cargos directivos de carácter técnico, en los que se refleja el desarrollo y la culminación de una carrera funcionaria.
3. En cuanto al mecanismo de determinación, parece razonable encomendarlo a una Comisión Técnica especialmente creada al efecto, sugiriéndose radicar el rol de Secretaría Ejecutiva en una institución idónea y capacitada en la materia, como el Servicio Civil, la Dirección de Presupuestos, o bien en una entidad académica de reconocido prestigio, seleccionada por la propia Comisión a partir de un proceso público y transparente.

Propuestas y comentarios colaborativos

4. Contemplar en el artículo 65 de la Constitución, la creación de la Comisión y el encargo a la LOC que determinará su estructura y funciones, así como los criterios técnicos que orientarán su labor, atendida su directa relación con lo previsto en el numeral 4° de ese precepto. Con ello, se evitaría incorporar una regulación tan detallada en el Capítulo I de la Constitución, reservado a las Bases de la Institucionalidad.
5. Considerando el impacto en las finanzas públicas de la determinación de remuneraciones, se podría considerar que la Comisión realice una propuesta al Presidente de la República, quien podría acoger o reducir la propuesta, lo que aseguraría flexibilidad para mantener la disciplina fiscal.
6. Respecto al recorte temporal de remuneraciones, se sugiere evaluar la posibilidad de acotarlo en su cobertura, para que el cumplimiento de los compromisos políticos no impacte de manera inmediata las remuneraciones del resto de los funcionarios del sector público, considerando las normas de jerarquía incluidas en el propio proyecto, y no predetermine el trabajo de la Comisión.
7. Revisar la técnica legislativa relativa a la distribución de las normas que se encuentran en la regulación permanente y aquellas que quedan en la disposición transitoria.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DETERMINACIÓN DE RENTAS DE AUTORIDADES PÚBLICAS

SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL

Mario Marcel | Presidente del Banco Central de Chile

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento| Senado

Banco Central de Chile, 27 de enero de 2020

ANEXOS

Texto aprobado en primer trámite por la Cámara de Diputados

(Boletín 9304-07)

Reforma al Artículo 8° de la Constitución

- Se agregan incisos nuevos, estableciendo la **publicidad de las remuneraciones de las autoridades** de los órganos comprendidos en los Capítulos IV, V, VI, VII, VIII IX, X, XI, XII y XIV de la Constitución, así como de las empresas y universidades del Estado.
- **Remuneraciones serán fijadas cada cuatro años por una Comisión** integrada por dos miembros designados por el Consejo de la Alta Dirección Pública, dos miembros designados por el Banco Central y un miembro designado por el Presidente de la República.
- Podrán integrar esta comisión aquellas personas que hubieren ejercido anteriormente como consejero del Banco Central, Contralor General de la República, Ministro de Hacienda, Director o Subdirector de Presupuestos, Director Nacional del Servicio Civil o consejero del Consejo de Alta Dirección Pública.
- Para el trabajo de la mencionada Comisión, se establece que el BCCh deberá actuar como secretaría ejecutiva, proveyéndola de los antecedentes necesarios para el cumplimiento de su cometido.
- Se establece que el reajuste de las remuneraciones se realizará anualmente, conforme a las variaciones del IPC.
- Se reconoce un principio de jerarquía: ninguna autoridad pública podrá recibir una remuneración o dieta superior a la percibida por el Presidente de la República.

Texto aprobado en primer trámite por la Cámara de Diputados

(Boletín 9304-07)

Derogación del Artículo 62 de la CPR

- Artículo establece que los parlamentarios recibirán como única renta una dieta equivalente a un Ministro de Estado.

Modificación del Artículo 65 de la CPR

- El proyecto consagra excepción al régimen de iniciativa exclusiva del Presidente respecto de las iniciativas relativas a las remuneraciones de aquellos funcionarios que deban declarar sus intereses y patrimonio en forma pública .

Texto aprobado en primer trámite por la Cámara de Diputados

(Boletín 9304-07)

Nueva disposición transitoria a la CPR

- Reforma comenzará a regir una vez que entre en vigencia la modificación a la LOC a que hace referencia el art.8, la que deberá ser presentada con suma urgencia por el Presidente en el plazo de 30 días contados desde la publicación de la reforma y deberá ser tramitada en 30 días.
- Principio de jerarquía intra-órgano: ningún funcionario podrá percibir una remuneración mayor que la establecida para sus respectivas autoridades.
- Durante el período que medie entre la publicación de la reforma y que la Comisión fije las remuneraciones correspondientes, las autoridades del gobierno y quienes ejercen cargos de elección popular en los órganos comprendidos en los capítulos IV V y XIV y ministros de estado sólo tendrán derecho a percibir el 50% de su remuneración o dieta vigente. Esta disposición será también aplicable a los ministros de Estado.
- Recursos que se ahorren producto de la aplicación de esta ley podrán ser destinados con discrecionalidad por el Presidente de la República en la Ley de Presupuestos de cada año.

Criterios usados para estimar número de autoridades y jefaturas del Sector Público

- En el Capítulo IV Las autoridades corresponden a Presidente, Ministros y Subsecretarios. Las jefaturas corresponden a jefes de servicio. Los cargos regidos por C. del Trabajo corresponden a directivos de CORFO, SERCOTEC, CONAF, y secretarías técnicas de Consejos Regionales.

- En el Capítulo V, Las autoridades corresponden a Senadores y Diputados. Las Jefaturas a los secretarios de la cámara.

- En el Capítulo VI Las autoridades corresponden a los Ministros de la Corte Suprema. Las Jefaturas a Ministros de Corte de Apelaciones y Fiscales Judiciales, y los otros cargos directivos a Jueces de Primera Instancia.

- En el Capítulo VII Las autoridades corresponden al Fiscal Nacional y Fiscales Regionales. Los fiscales adjuntos se incluyen en la categoría de cargos de rango legal.

- En el Capítulo VIII las autoridades corresponden a los Ministros. Las Jefaturas a los ministros suplentes y los secretarios. Los demás directivos corresponden a los relatores.

- En el Capítulo IX se considera exclusivamente aquellos miembros (uno por el Tricel y uno por cada tribunal regional) que no son parte de otros estamentos del estado. Las Jefaturas corresponden a los secretarios de los Tribunales Respectivos

- En el Capítulo X La Autoridad corresponde al Contralor, y la Jefatura al Sub-contralor.

Criterios usados para estimar número de autoridades y jefaturas del Sector Público

- En el Capítulo XI Autoridades Corresponden a comandantes en jefe de FFAA y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Alta Jefatura corresponde a subdirector de carabineros (las demás ramas no tienen) y los directivos corresponden al cuerpo de generales.

- En el Capítulo XII Los Miembros del COSENA son parte de otros organismos del Estado, por lo que no corresponde contabilizarlos ya que se encuentran incluidos en sus respectivas categorías.

- En el Capítulo XIII Las Autoridades corresponden a los Consejeros, la Alta Jefatura a los demás cargos LOC, y los otros directivos a los gerentes del Banco. Los Consejeros tienen su renta fijada por el Pdte. de la República de acuerdo a procedimiento establecido en art. 10 de la LOC BCCh, y no se les aplica el Código del Trabajo.

- En el Capítulo XIV, las Autoridades Corresponden a Intendentes, Gobernadores y Alcaldes. Las Altas Jefaturas a concejales, y los otros cargos directivos a los Jueces de Policía Local y Directores de Obras Municipales.

- Para las Empresas Públicas, las autoridades son los directores de las sociedades. Las Altas Jefaturas son los gerentes y ejecutivos principales informados a la CMF. A los directores no se les aplica el Código del Trabajo.

- La autoridad de cada universidad es el Rector, y las altas Jefaturas y cargos de rango legal, corresponden a quienes forman parte de los escalafones de directivos o jefaturas de cada una de estas instituciones, según datos de Transparencia Activa.