

SISTEMAS DE DETERMINACIÓN DE REMUNERACIONES DE AUTORIDADES PÚBLICAS



Mario Marcel | Presidente del Banco Central de Chile
Comisión de Constitución | Cámara de Diputados

Banco Central de Chile, 20 de noviembre de 2019

Agenda

1. Sistemas de fijación de rentas de autoridades públicas
2. Desafíos de un nuevo marco normativo
3. Comparación de experiencias internacionales
4. Alternativas de solución

1

Sistemas de fijación de rentas de autoridades públicas



Introducción

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



Sistema vigente de remuneraciones del sector público

- Sistema de remuneraciones vigentes en Chile:
 - 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”).
 - Parlamentarios: Equiparación con Ministros de Estado (art. 62 CPR)
 - Reajuste del sector público: por vía legal (más reciente: Ley N° 21.216)
 - Entidades excluidas: Personal regido por el C. del Trabajo (ejs. CORFO, JUNAEB, SERCOTEC, CONAF, empresas públicas y BCCh, entre otros)

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

Otras Iniciativas en actual discusión

- 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).
- Iniciativa de diputados que propone la rebaja inmediata de las dietas parlamentarias, mediante una nueva norma transitoria de la Constitución (se discute en el marco del mismo proyecto de reforma constitucional en estudio)

A line graph is visible in the background, showing two data series: a blue line and a brown line. The blue line starts at a low point, rises to a peak, dips, rises again to a higher peak, and then fluctuates. The brown line follows a similar but lower-amplitude path. The graph is overlaid with a dark blue semi-transparent rectangle. The word "Visits" is partially visible on the left side of the graph. The x-axis has some numbers like 12, 14, 16, 18, 20, 22, but they are blurry.

2

Desafíos de un nuevo marco normativo

Texto aprobado al
6 de noviembre
de reforma
constitucional
sobre fijación de
rentas (Boletín 9304-07)

“Art. 109 bis. El Banco Central de acuerdo a su ley orgánica constitucional, será el organismo encargado de fijar las remuneraciones y dietas de las autoridades y jefaturas de la Administración del Estado y de los órganos comprendidos en los capítulos IV (Gobierno), V (Congreso), VI (P. Judicial), VII (M. Público), VIII (TC) , IX (Justicia Electoral), X (CGR), XI (FF.AA), XII (COSENA) y XIV (Gob. y Adm. Regional), de las empresas y universidades del Estado.”

“Artículo transitorio.- Esta reforma constitucional comenzará a regir una vez entrada en vigencia la ley orgánica constitucional a que hace referencia el artículo 109 bis, la que deberá ser presentada a tramitación mediante urgencia suma por el Presidente de la República en el plazo de 30 días desde esta publicación **y tramitada en idéntico plazo**. Asimismo, ningún funcionario de planta, contrata, o a honorarios que ejerza sus funciones dentro de los órganos comprendidos en los capítulos señalados en el artículo 109 bis, podrá percibir una remuneración mayor a la que será establecida para sus respectivas autoridades **y jefaturas**.”

Potenciales conflictos

- **Con otras normas constitucionales**: Iniciativa legal exclusiva del Ejecutivo en materia de administración presupuestaria del Estado (art. 65 inc. 3° de la CPR) y de fijación y modificación de rentas y beneficios del personal del sector público (art. 65 N° 4 de la CPR). Facultad exclusiva del Congreso para aprobar esas leyes
- **Con naturaleza del Banco Central**: 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 (art. 3°). La autonomía del BCCh (art. 108 CPR) supone que éste no se inmiscuya en el materias que son responsabilidad de otros órganos constitucionales. No hay ningún Banco Central que tenga como función determinar las rentas de autoridades de otros organismos del Estado.
- **Potencial conflicto de intereses**. La designación y remoción de los Consejeros del BCCh (y presumiblemente la fijación de sus rentas) está a cargo de autoridades cuyas rentas pasarían a ser fijadas por el Banco.
- **Con contratos regidos por el Código del Trabajo**. Imposibilidad jurídica de modificar unilateralmente los contratos de personas que se rigen por Código del Trabajo, que se encuentran protegidos constitucionalmente por derecho de propiedad

Desafíos técnicos y normativos

- Amplitud de cargos considerados
 - “Autoridades y jefaturas” de prácticamente todas las instituciones y empresas del Estado, a pesar de diferencias en la naturaleza de las instituciones y características del cargo
- Ausencia de criterios para determinación de remuneraciones
 - Texto del art. 109 bis propuesto no exige que la ley fije o recomiende criterios para fijar las remuneraciones del sector público.
 - En la experiencia comparada es habitual encontrar criterios técnicos de determinación, por ejemplo:
 - Relación o referencia al sector privado
 - Situación económica del país / situación fiscal del Gobierno
 - Regla de jerarquía (intra-agencia / sistémica)
- Concepto de remuneraciones
 - El Sistema ADP contempla incentivos asociados a cumplimiento de metas, que se encuentran regulados por ley. Las empresas y entidades regidas por el Código del Trabajo también cuentan con sistemas de incentivo o estímulo, de carácter temporal
- Remuneraciones y otros requerimientos del cargo
 - La dedicación de una autoridad o jefatura a su cargo no depende sólo de sus remuneraciones, sino de las compatibilidades/incompatibilidades con otras actividades, tanto durante el ejercicio del cargo como con posterioridad a este

Estimación preliminar del número de autoridades y jefaturas del Sector Público comprendidas en la reforma en estudio



Capítulo CPR	Autoridades	Altas Jefaturas y 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
Capítulo 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

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)

A line graph with a grid background. The y-axis is labeled 'Visits' and the x-axis has numerical labels 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22. Two lines are plotted: a blue line and a brown line. Both lines show an overall upward trend with some fluctuations. The blue line starts at approximately 10 on the x-axis and ends at approximately 22, with values ranging from about 10 to 22. The brown line starts at approximately 10 on the x-axis and ends at approximately 22, with values ranging from about 10 to 22. The blue line is generally higher than the brown line.

3

Comparación de experiencias internacionales

Sistemas comparados de remuneración de autoridades

- Principales antecedentes:
 - En varios países OCDE existen **órganos externos** que proponen o determinan cambios en las dietas parlamentarias; en unos pocos este mecanismo se aplica a otras autoridades
 - 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.”

Caso NZ: Criterios para fijar las remuneraciones

- 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

Caso EE.UU.

- 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.

Caso de México

- 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.

Ejemplos de países OCDE que tienen órganos externos de fijación del sueldo de parlamentarios y de otros altos cargos del sector público

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 algunos 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
- No se han detectado casos en que esta sea una tarea que se encomiende al banco central

A line graph with a grid background. The y-axis is labeled 'Visits' and the x-axis has numerical markers at 10, 12, 14, 16, 18, 20, and 22. Two lines are plotted: a blue line and a dark red line. Both lines show an overall upward trend with some fluctuations. The blue line starts at approximately 10 on the x-axis and ends at approximately 22. The dark red line starts at approximately 10 on the x-axis and ends at approximately 22. The blue line is generally higher than the dark red line.

4

Alternativas de solución

Propuestas

1. Sería aconsejable acotar el universo de autoridades, para lo cual se sugiere considerar aquellas a que se refiere el art. 8° inc. 3° de la CPR (sobre principio de probidad en el ejercicio de la función pública):
 - Presidente de la República
 - Ministros de Estado
 - Diputados y Senadores
 - Demás autoridades que una ley orgánica constitucional señale.En este sentido, se podría evaluar regular constitucionalmente esta materia en el propio art. 8° o, alternativamente, en el art. 65 de la CPR que actualmente ya fija reglas al respecto.
2. Se requeriría definir criterios y/o una estructura inicial de remuneraciones, especialmente si se absorbe la norma constitucional sobre dietas parlamentarias
3. Definir mecanismos de reajustabilidad periódica de remuneraciones: que deberían operar de manera anual y en base a parámetros prestablecidos
4. Establecer un mecanismo de revisión de la estructura y nivel de las rentas o de sus parámetros: que deberían ocurrir de manera más espaciada en el tiempo (ej: cada 4 años) y/o cuando cambios en las circunstancias lo exijan.

Propuestas

5. Considerar la creación de un Consejo o Comisión Técnica *ad hoc* (que se constituya sólo en los años que corresponda revisar la estructura de rentas) con facultades para recomendar al Presidente de la República la revisión de los montos y/o las formas de determinación de las remuneraciones de autoridades que sean de cargo del presupuesto fiscal, utilizando criterios técnicos.
6. Por su parte, el Presidente de la República sólo debería poder acoger o reducir la propuesta de la Comisión Externa, lo que aseguraría flexibilidad para ajustarse a shocks internos o externos.
7. La Comisión Técnica consultiva podría estar integrada por 3-5 miembros designados por el Presidente de la República a partir de una nómina propuesta por un organismo técnico de entre personas que reúnan criterios de idoneidad
8. Ejemplos:
 - Proyecto anterior: personas que hayan ejercido anteriormente como Consejero del Banco Central, Contralor General de la República, Ministro de Hacienda, Director de Presupuestos, Subdirectores de la Dirección de Presupuestos, Director Nacional del Servicio Civil o Consejero de la Alta Dirección Pública.
 - Comisión establecida en el art. 10 de la LOC del BCCh: Integrada por 3 personas designadas por el Presidente de la República, entre quienes se hayan desempeñado como Presidente o ex Vicepresidente del BCCh, para formular propuesta de remuneraciones de los Consejeros del Banco.
 - Otras instancias técnicas colegiadas: Los **ministros del TDLC** son designados mediante mecanismos que contemplan la participación de la **Corte Suprema** (designa al Presidente); el **BCCh** (nombra a 2 ministros titulares, abogado y economista); y el **Presidente de la República** designa los restantes 2 ministros titulares (abogado y economista) a partir de nóminas propuestas por el BCCh.

Propuestas

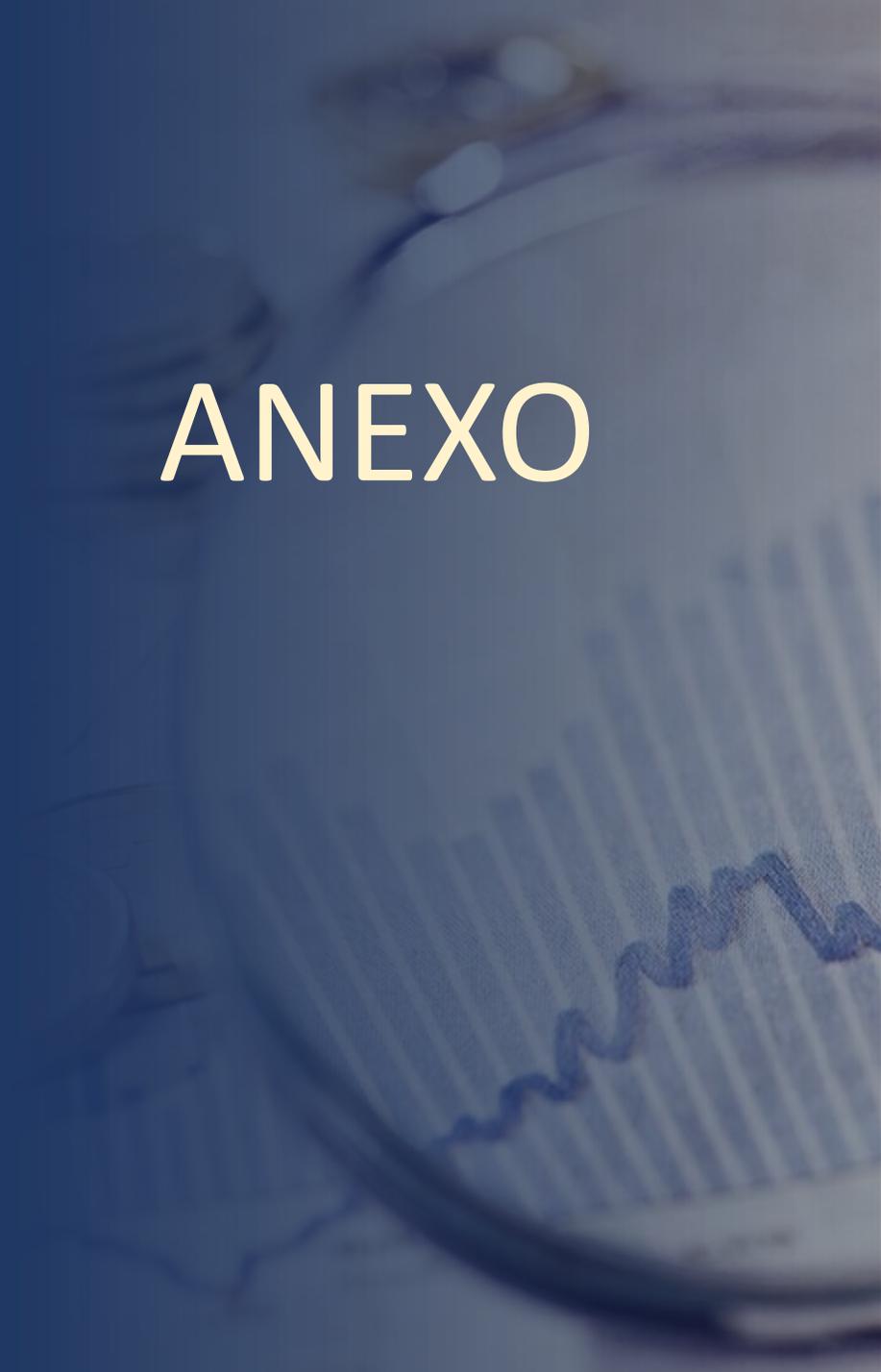
9. La creación de dicha Comisión debería ser necesariamente complementada con adecuadas **reglas de transparencia y responsabilidad**, que aseguren:
 - a) **Contar con criterios objetivos** para la elaboración del informe y recomendación que emita la Comisión Técnica
 - b) La publicidad de los informes que ésta emita en virtud de su mandato legal;
 - c) su exposición ante el Congreso, en las oportunidades y ante las Comisiones que determine la ley (p. ej. ante la Comisión Mixta de Presupuesto).
10. Debería contar con el **apoyo de una Secretaría Técnica** (que podría estar radicada en la Dirección de Presupuestos o el Servicio Civil).
11. Homogeneizar normas sobre dedicación exclusiva, incompatibilidades durante el ejercicio del cargo y post empleo

SISTEMAS DE DETERMINACIÓN DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO



Mario Marcel | Presidente del Banco Central de Chile
Comisión de Constitución | Cámara de Diputados

Banco Central de Chile, 20 de noviembre de 2019

The background of the slide is a dark blue gradient. On the left side, there is a blurred image of a document. The document features a line graph with a blue line that trends upwards and then slightly downwards. Above the graph, there is a gold ring with a diamond. The word "ANEXO" is written in a bold, white, sans-serif font over the document image.

ANEXO

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 Altas 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 Altas Jefaturas a los secretarios de la cámara.
- En el Capítulo VI Las autoridades corresponden a los Ministros de la Corte Suprema. Las Altas 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. Las Altas Jefaturas son los fiscales adjuntos.
- En el Capítulo VIII las autoridades corresponden a los Ministros. Las Altas 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 Altas Jefaturas corresponden a los secretarios de los Tribunales Respectivos
- En el Capítulo X La Autoridad corresponde al Contralor, y la Alta 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.

